Office national de l'énergie | National Energy Board

Motifs de décision

Trans Mountain Pipeline ULC

RH-001-2012

Mai 2013

Droits et tarif

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Trans Mountain Pipeline ULC

Demande déposée aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en vue de l'approbation du service de transport devant être fourni et de la méthode de conception des droits devant être utilisée sur le futur réseau pipelinier agrandi de Trans Mountain

RH-001-2012

Ordonnance sur les droits TO-004-2013

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2013
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2013-2F
ISBN: 978-0-660-20809-1

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2013 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2013-2E
ISBN: 978-1-100-22194-6

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des tableaux ii
Liste des annexes ii
Exposé et comparutions iii
Glossaire et liste des sigles et abréviations v

1. Dispositif 1

2. Introduction 3
2.1 Contexte 3

3. Appel de soumissions 6
3.1 Position de Trans Mountain 6
3.2 Positions des intervenants 9
3.2.1 Réponse de Trans Mountain 11

4. Compétitivité du marché 15
4.1 Position de Trans Mountain 15
4.2 Position des intervenants 16

5. Négociations visant les droits 20
5.1 Conception des droits 20
5.1.1 Position de Trans Mountain 20
5.1.1.1 Droit du service garanti 20
5.1.1.2 Droits applicables au service non souscrit 21
5.1.1.3 Mécanisme de partage des recettes 22
5.1.2 Position des intervenants 22
5.1.2.1 Autres commentaires 23
5.2 Risques et récompenses 23
5.2.1 Position de Trans Mountain 23
5.2.2 Position des intervenants 24

6. Attribution de la capacité 30
6.1 Position de Trans Mountain 30
6.2 Position des intervenants 32
6.2.1 Réponse de Trans Mountain 32

7. Exemptions 35
7.1 Position de Trans Mountain 35
7.2 Position des intervenants 36
7.2.1 Autres positions 37

Liste des figures

Figure 2-1 Carte du réseau pipelinier actuel de Trans Mountain

Liste des tableaux

Tableau 6-1 Répartition de la capacité pipelinière : réseau actuel et réseau agrandi proposé

Liste des annexes

Annexe I Ordonnance sur les droits TO-004-2013
Annexe II Liste des questions de l'instance RH-001-2012

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande en date du 29 juin 2012, révisée le 3 juillet 2012 et le 10 janvier 2013, que Trans Mountain Pipeline ULC, à titre de commandité de Trans Mountain Pipeline L.P. (Trans Mountain), a déposée auprès de l'Office national de l'énergie (Office) sous le numéro de dossier OF-Tolls-Group1-T260-2012-06 01, en vue de faire approuver, aux termes de la partie IV de la Loi, la méthode de conception des droits devant être utilisée pour le réseau pipelinier agrandi de Trans Mountain, si un tel agrandissement est réalisé;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-001-2012 de l'Office, datée du 25 septembre 2012;

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 12, 13, 14, 15, 19, 20 et 21 février 2013;

DEVANT :

R. George	Membre présidant l'audience
D. Hamilton	Membre
A. Scott	Membre

Comparutions	**Participants**	**Témoins**
G.M. Nettleton T.L. Oleniuk J. Barretto	Trans Mountain Pipeline ULC	I.D. Anderson N. Rinne G. Hill K. MacFarlane J.J. Reed D.R. Lessard S.J. Kelly G.R. Schink D.S. Stoness
N. Schultz	Association canadienne des producteurs pétroliers	
L.B. Ho	BP Canada Energy Company	
D.G. Davies	Canadian Natural Resources Limited	
L.B. Ho	Canadian Oil Sands Partnership	

D.G. Davies	Cenovus Energy Inc.	
K. Bergner	Chevron Canada Limited et Chevron Canada Resources	
D.G. Davies	Compagnie Pétrolière Impériale Ltée	
D.G. Davies	Devon Canada Corporation	
D.G. Davies	Husky Energy Marketing Inc.	
L.B. Ho	Nexen Marketing	
L.B. Ho	Statoil Canada Ltd.	
B.J. Roth B. Zalmanowitz	Suncor Energy Marketing Inc./ Produits Suncor Énergie S.E.N.C.	J.V. Heyst G. Brownie G. Matwichuk L. Waverman
S. Miller D. Derworiz B. Wood	Total E&P Canada Ltd.	G. Houston M. McIntyre
C. King	Ministère de l'Énergie de l'Alberta	
K. Dumanovski	Office national de l'énergie	
C. Beauchemin	Office national de l'énergie	

Plaidoirie écrite

Association canadienne des producteurs pétroliers

BP Canada Energy Trading Company

Canadian Oil Sands Partnership # 1

Nexen Marketing

Statoil Canada Ltd.

Glossaire et liste des sigles et abréviations

ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
agrandissement	projet de Trans Mountain visant à augmenter la capacité de son réseau, sous réserve de l'approbation de cet agrandissement
appel de soumissions	démarche adoptée par Trans Mountain auprès des expéditeurs éventuels afin d'offrir de la capacité sur son réseau pipelinier
AST	accord de service de transport
b/j	barils par jour
BP Canada	BP Canada Energy Trading Company
capacité disponible	capacité hydraulique du pipeline pouvant servir au transport de pétrole durant un mois donné
capacité non souscrite	capacité disponible restante, en tenant compte la capacité garantie utilisée durant un mois donné
Chevron	Chevron Canada Limited et Chevron Canada Resources
COSP	Canadian Oil Sands Partnership # 1
coût du service	coût total de la prestation de service, ce qui comprend les frais d'exploitation et d'entretien, l'amortissement, les impôts et le rendement de la base tarifaire
demande présentée aux termes de la partie III de la Loi	toute demande que pourrait présenter Trans Mountain aux termes de la partie III de la Loi afin d'obtenir l'autorisation de construire et d'exploiter les installations se rattachant à l'agrandissement du réseau
demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi	demande présentée par Trans Mountain le 29 juin 2012, révisée le 3 juillet 2012 et le 10 janvier 2013, visant à faire approuver la méthode de conception des droits devant être utilisée pour le réseau pipelinier agrandi de Trans Mountain, si un tel agrandissement est réalisé
destinations terrestres	toutes les destinations du réseau pipelinier de Trans Mountain autres que le quai Westridge

durée du contrat	15 ou 20 ans, selon les modalités convenues avec les expéditeurs dans les annexes aux ententes étayant les installations et aux accords de service de transport
Ecojustice	Ecojustice Canada
EEI	entente étayant les installations
élément fixe des droits	élément des droits comprenant tous les coûts, sauf les coûts d'énergie et les coûts non contrôlables, établi en fonction des coûts conformes à l'exécution et réparti proportionnellement entre les points de livraison désignés, par mètre cube au kilomètre. Les droits au quai Westridge font exception, car ils englobent l'ensemble des coûts et des frais se rattachant au terminal maritime Westridge.
élément variable des droits	portion variable des droits du service garanti et du service non souscrit, selon les modalités contenues dans le tableau C des annexes à l'EEI et à l'AST
expéditeur du service garanti	expéditeur qui a conclu un accord de service de transport garanti sur le réseau agrandi
expéditeur du service non souscrit	(i) expéditeur autre qu'un expéditeur du service garanti; (ii) expéditeur du service garanti à l'égard de toute commande de volumes de pétrole excédant la somme de son volume mensuel et son volume de rattrapage
expéditeurs sur la terre ferme	expéditeurs qui acheminent des produits jusqu'aux destinations terrestres
IHH	indice Herfindahl-Hirschmann, qui fournit une mesure de la concentration du marché
Loi ou Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
Nexen	Nexen Marketing

norme du rendement équitable	La norme du rendement équitable précise les exigences auxquelles doit répondre le rendement autorisé pour le service public, soit : • être comparable au rendement que rapporterait le capital investi dans une autre entreprise présentant un risque analogue (critère de l'investissement comparable); • permettre à l'entreprise réglementée de préserver son intégrité financière (critère de l'intégrité financière); • donner à l'entreprise la possibilité d'attirer des capitaux additionnels à des conditions raisonnables (critère de l'effet d'attraction de capitaux).
Northern Gateway	projet pipelinier Enbridge Northern Gateway proposé par Pipelines Enbridge Inc.
Office	Office national de l'énergie
projet Keystone XL	projet pipelinier Keystone XL de TransCanada Pipeline Inc.
quai ou quai Westridge	installations maritimes de chargement de pétrole brut de Trans Mountain à son terminal maritime Westridge à Burnaby, en Colombie-Britannique
règles et règlements	règles et règlements régissant le transport de pétrole sur le réseau agrandi
réseau actuel	réseau pipelinier de Trans Mountain en exploitation, d'une capacité de 300 000 b/j
réseau agrandi	réseau pipelinier de Trans Mountain après un agrandissement futur qui pourrait être proposé pour porter la capacité du réseau à 890 000 b/j, si cet éventuel agrandissement est autorisé
RNCO	*Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs*
SEPP	Produits Suncor Énergie S.E.N.C.
service garanti	capacité souscrite sur le réseau pipelinier de Trans Mountain
Statoil	Statoil Canada Ltd.
Suncor	Suncor Energy Marketing Inc.

tarif	règles et règlements et barème de droits pour le réseau agrandi
Total	Total E&P Canada Ltd.
Trans Mountain	Trans Mountain Pipeline ULC, à titre de commandité de Trans Mountain Pipeline L.P.

Chapitre 1

Dispositif

L'Office national de l'énergie (l'Office) a examiné la preuve et les documents déposés par tous les participants à l'instance RH-001-2012.

Dans cette instance, Trans Mountain Pipeline ULC, à titre de commandité de Trans Mountain Pipeline L.P. (Trans Mountain), a demandé à l'Office d'examiner la méthode de conception des droits et les conditions qui s'appliqueraient au réseau pipelinier agrandi de Trans Mountain (réseau agrandi), si un tel agrandissement était réalisé un jour. Cette méthode de conception des droits est l'aboutissement d'un appel de soumissions qui s'est déroulé en trois temps (appel de soumissions). Elle est fondée sur des droits négociés plutôt que d'être fonction du coût du service. Elle a comporté des négociations entre Trans Mountain et ses expéditeurs, lesquelles consistaient en des entretiens confidentiels et distincts entre Trans Mountain et chacun de ces expéditeurs. C'est ce qui explique que la démarche n'ait pas été présentée comme un règlement négocié au sens des lignes directrices[1] de l'Office.

L'Office juge que l'appel de soumissions et le processus de négociation adoptés par Trans Mountain étaient équitables et transparents. Selon l'Office, le caractère approprié du processus d'appel de soumissions, la présence d'options de rechange pour le transport du pétrole et l'examen obligatoire de la méthode de conception des droits par l'Office ont atténué les craintes que Trans Mountain abuse de son pouvoir de marché vu sa position dominante potentielle durant les négociations sur les droits. L'Office remarque que 13 expéditeurs importants et expérimentés ont conclu des ententes à long terme, et 11 d'entre eux n'ont exprimé aucune réserve à l'égard de la méthode de conception des droits utilisée.

L'Office estime que l'attribution de la capacité proposée entre le service garanti et le service non souscrit, d'une part, et l'attribution proposée de la capacité non souscrite entre le quai et les destinations terrestres, d'autre part, sont acceptables. Pour ces motifs, l'Office juge que Trans Mountain satisferait à ses obligations de transporteur public.

Après examen de l'ensemble du dossier, l'Office conclut que, globalement, la méthode de conception des droits proposée par Trans Mountain instaurera des droits justes, raisonnables et sans distinction injuste, au sens de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi). L'Office approuve la méthode de conception des droits qui lui a été présentée, y compris l'entente étayant les installations, l'accord de service de transport et les règles et règlements.

---

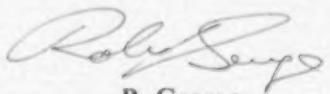
[1] Office national de l'énergie – Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs – Lettre du 12 juin 2002 (A02885).

Il prend aussi acte de l'intention de Trans Mountain de préserver l'intégrité du pipeline et d'exploiter celui-ci de façon sécuritaire si la méthode de conception des droits proposée devait être approuvée. L'Office attend de Trans Mountain qu'elle planifie et qu'elle investisse les ressources nécessaires pour respecter ses engagements en matière de sécurité pipelinière dès maintenant et pendant l'exploitation de l'éventuel réseau agrandi.

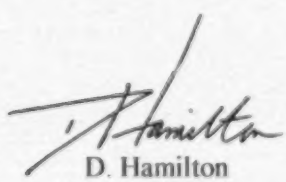
L'Office soustrait Trans Mountain aux exigences de dépôt du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et à celles de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de l'Office, mais il exige qu'elle dépose les renseignements indiqués dans l'ordonnance sur les droits ci-jointe. L'Office ne soustrait pas Trans Mountain à l'application du paragraphe 5(1) du *Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs* (RNCO) et exige qu'elle tienne les livres comptables conformes à ce qui est prescrit dans le RNCO pour les sociétés du groupe 1. Toutefois, l'Office accorde à Trans Mountain des exemptions particulières aux dispositions du RNCO relatives à l'amortissement, selon les précisions indiquées dans l'ordonnance sur les droits.

L'ordonnance sur les droits et l'exemption précisée sont conditionnelles à l'approbation du réseau agrandi aux termes de la partie III de la Loi et elles prendront effet à la mise en service du réseau agrandi, le cas échéant.

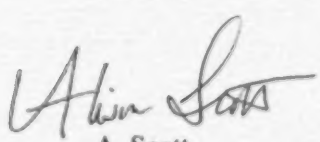
Les opinions et les conclusions de l'Office sur les questions particulières qui sont contenues dans les chapitres ci-après ainsi que l'ordonnance TO-004-2013, constituent les motifs de décision de l'Office à l'égard de la demande présentée par Trans Mountain aux termes de la partie IV de la Loi dans l'instance RH-001-2012.



R. George
Membre présidant l'audience



D. Hamilton
Membre



A. Scott
Membre

Calgary (Alberta)
Mai 2013

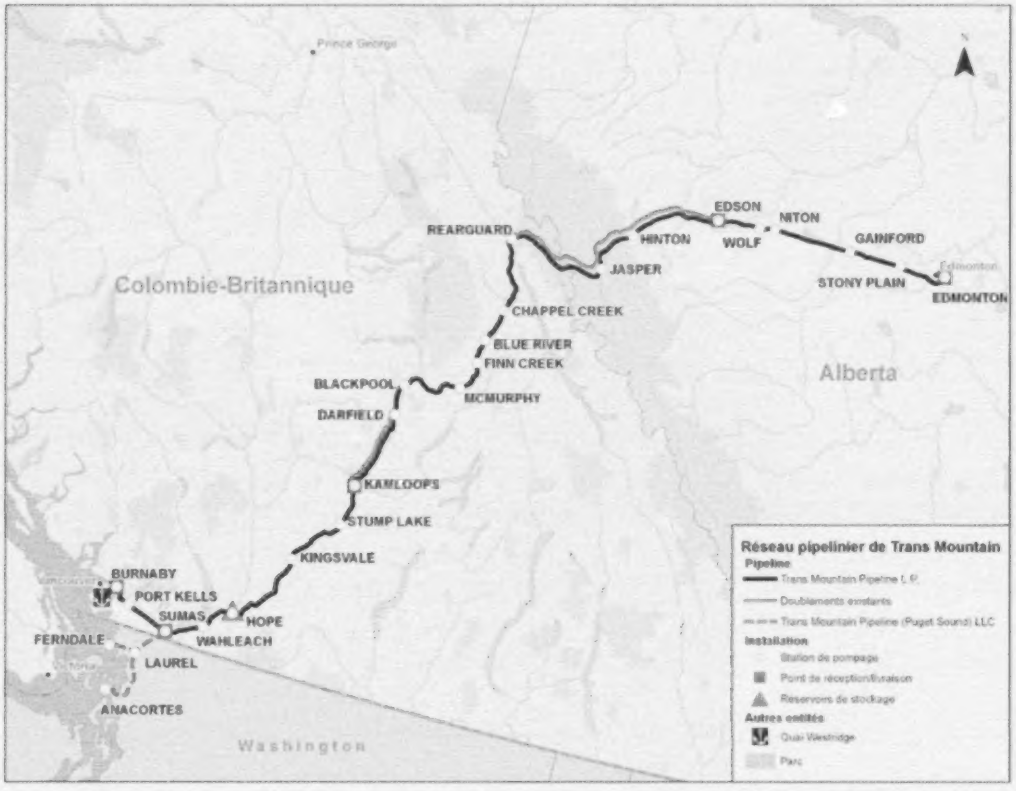
Chapitre 2

Introduction

2.1 Contexte

Trans Mountain est le propriétaire exploitant du réseau pipelinier de Trans Mountain (réseau actuel), un réseau qui permet d'acheminer divers produits pétroliers d'Edmonton, en Alberta, vers de multiples points de livraison en Colombie-Britannique et dans l'État de Washington, par l'entremise du pipeline Puget Sound, ainsi que vers le terminal maritime Westridge aux fins d'exportation outre-mer. La capacité du réseau actuel est de 300 000 barils par jour (b/j).

Figure 2-1 — Carte du réseau pipelinier actuel de Trans Mountain



Demande

Le 29 juin 2012, Trans Mountain a déposé auprès de l'Office une demande en vertu de la partie IV de la Loi visant à faire autoriser la méthode de conception des droits devant être utilisée pour le réseau pipelinier de Trans Mountain dans l'éventualité où l'Office

approuverait un futur agrandissement du réseau qui est envisagé (demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi).

Dans sa demande, Trans Mountain a cherché à obtenir une ou plusieurs ordonnances de l'Office aux fins suivantes :

- approuver l'instauration du service de transport garanti pour un maximum de 80 % de la capacité nominale du réseau agrandi, lequel service devant être fourni conformément aux conditions, y compris aux droits, contenues dans l'entente étayant les installations (EEI) et l'accord de service de transport (AST) conclus avec les expéditeurs au terme d'un processus d'appel de soumissions;
- approuver la réservation d'au moins 20 % de la capacité nominale du réseau agrandi pour des volumes non souscrits, et l'instauration du service de transport non souscrit devant être fourni conformément à la méthode de conception des droits;
- soustraire Trans Mountain aux exigences de dépôt du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de l'Office, ainsi que de la tenue de livres conformes aux dispositions du RNCO pour les sociétés du groupe 1, et permettre plutôt à Trans Mountain de tenir des livres comptables respectant les exigences du paragraphe 5(2) du RNCO.

Demande de Produits Suncor Énergie S.E.N.C.
Avant de recevoir la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi, l'Office a reçu, le 11 mai 2012, une demande de SEPP sollicitant la suppression de la clause 2.2 de l'EEI, qui exigeait des expéditeurs qu'ils accordent leur soutien et leur collaboration à Trans Mountain et qu'ils renoncent à s'opposer aux démarches de celle-ci pour obtenir les approbations réglementaires.

Au terme d'un processus de commentaires, l'Office a rendu une décision, le 17 août 2012, abrogeant la clause 2.2 de l'EEI. Il a donné instruction à Trans Mountain de réviser sa demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi (qui avait, entre-temps, été déposée) et de présenter une EEI pro forma révisée ne contenant pas la clause 2.2.

Trans Mountain a révisé sa demande le 3 juillet 2012 et une nouvelle fois le 10 janvier 2013 pour tenir compte des conclusions du troisième cycle de l'appel de soumissions. Le lecteur trouvera au chapitre 6 de la présente décision un tableau indiquant la capacité du réseau actuel et celle du réseau agrandi.

Processus d'examen de la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi
Après le dépôt de la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi, l'Office a commencé à recevoir des documents non sollicités du public remettant en question l'à-propos d'examiner la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi avant de recevoir une demande aux termes de la partie III sollicitant une audience publique et invitant l'Office à se pencher sur des enjeux précis dans le cadre d'un processus d'audience.

Le 20 août 2012, l'Office a lancé un processus de commentaires sur ces questions.

Il a reçu de nombreux documents provenant de groupes et de particuliers.
Le 25 septembre 2012, l'Office a décidé de tenir une audience publique et, à cette fin, a délivré l'ordonnance d'audience RH-001-2012.

Dans sa lettre d'accompagnement, l'Office a expliqué qu'il avait reçu des commentaires sur le processus à suivre relativement à la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi. Il a aussi fait part de son intention d'examiner cette demande immédiatement (sans attendre le dépôt d'une demande présentée aux termes de la partie III de la Loi).

Dans cette lettre, l'Office a aussi donné suite aux commentaires formulés à l'égard de la Liste des questions provisoires. Il a enfin cerné les enjeux qui ne concernaient pas la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi et a rendu publique la Liste des questions parallèlement à l'ordonnance d'audience. Le lecteur trouvera la Liste des questions à l'annexe II de la présente décision.

Participation
Le 25 octobre 2012, l'Office a publié la liste des parties à l'instance. Il a choisi d'accorder à toutes les parties commerciales, notamment les expéditeurs actuels ou éventuels sur le réseau pipelinier de Trans Mountain, le statut d'intervenant, puisqu'elles sont susceptibles d'être touchées par sa décision et qu'elles avaient manifesté suffisamment d'intérêt pour les questions devant être examinées durant l'instance RH-001-2012. L'Office a aussi accordé le statut d'intervenant aux organismes gouvernementaux provinciaux qui s'intéressent à la production, au transport et à la mise en marché des produits pétroliers devant être transportés sur le réseau pipelinier de Trans Mountain et qui sont susceptibles d'être touchés par sa décision. Quant aux autres personnes qui avaient demandé le statut d'intervenant, mais qui ne l'ont pas obtenu, l'Office leur a permis de participer au processus en déposant des lettres de commentaires.

Sécurité et protection de l'environnement
Beaucoup de particuliers et d'organismes ont fait parvenir à l'Office des lettres de commentaires sur la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi et ont soulevé des points dont l'examen serait sans doute plus approprié dans le cadre de l'examen d'une future demande présentée aux termes de la partie III de la Loi, si Trans Mountain présente un jour une telle demande. Comme cela a été indiqué ci-dessus, ces points – intégrité du pipeline, sécurité et protection de l'environnement en cas d'accidents ou de défaillances – dépassent le mandat d'une instance examinant une méthode de conception des droits.

L'Office a à cœur la sécurité du public et la protection de l'environnement. Il exige des sociétés pipelinières qu'elles prévoient, préviennent, gèrent et atténuent les conditions potentiellement dangereuses qui sont associées à l'exploitation de leurs pipelines. L'Office attend des sociétés réglementées qu'elles investissent les ressources nécessaires pour assurer, en tout temps, une exploitation sécuritaire des pipelines, la protection de l'environnement et le respect intégral de la réglementation. Il prend aussi acte de l'intention de Trans Mountain de préserver l'intégrité du pipeline et d'exploiter celui-ci de façon sécuritaire si la méthode de conception des droits proposée devait être approuvée.

Chapitre 3

Appel de soumissions

Trans Mountain a déclaré qu'elle avait entamé, au début de 2011, des discussions avec ses expéditeurs et les autres parties intéressées sur la possibilité d'accroître la capacité du pipeline afin de faciliter l'accès aux marchés de la côte Ouest et d'outre-mer.
Trans Mountain a constaté un vif intérêt commercial pour un tel projet et a lancé un appel de soumissions pour vérifier le soutien des expéditeurs à l'agrandissement du réseau.
Le présent chapitre examine le caractère approprié de l'appel de soumissions tenu par Trans Mountain pour le réseau agrandi.

3.1 Position de Trans Mountain

Trans Mountain a affirmé avoir visé de nombreux objectifs par son appel de soumissions, dont ceux-ci :

- la nécessité de veiller à ce que tous les expéditeurs actuels et éventuels bénéficient du même accès à l'information et aient la même chance de participer au processus;
- la nécessité de concevoir un projet d'agrandissement ayant une capacité suffisante pour satisfaire les demandes de service garanti de tous les expéditeurs;
- la nécessité de réserver une capacité non souscrite;
- la nécessité de définir des conditions dans les documents afférents à l'appel de soumissions et de les peaufiner dans le cadre de négociations, pour qu'elles répondent aux exigences commerciales de Trans Mountain et des expéditeurs;
- la nécessité de préserver le caractère confidentiel des renseignements commerciaux tout au long du processus, pour protéger aussi bien les intérêts concurrentiels des expéditeurs que ceux de Trans Mountain;
- la nécessité de conclure le processus de manière à permettre la mise en marche du projet en temps opportun.

Pour atteindre ces objectifs, Trans Mountain a soutenu avoir instauré un processus d'appel de soumissions équitable, ouvert et transparent, qui s'est déroulé en trois temps distincts et qui a donné à tous les expéditeurs éventuels une chance égale de participer.
Trans Mountain a affirmé avoir informé tous les expéditeurs éventuels qu'elle était disposée à engager des négociations sur les critères et les paramètres de l'agrandissement ainsi que sur les accords contractuels s'y rattachant et leur avoir donné la possibilité de tenir de telles négociations.

Elle a fait valoir qu'elle avait consulté directement tous les expéditeurs éventuels pendant les discussions initiales qui ont porté sur l'appel de soumissions. Elle a aussi déclaré avoir tenu des consultations par l'entremise de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP).

Le premier cycle de l'appel de soumissions a commencé le 20 octobre 2011. Trans Mountain a alors communiqué par courriel avec tous les expéditeurs actuels et éventuels qu'elle connaissait et a annoncé le processus dans diverses publications. Le 6 janvier 2012, Trans Mountain a informé toutes les parties qu'elle prolongeait l'appel de soumissions d'environ un mois, soit jusqu'au 16 février 2012.

Elle les a avisées le 27 mars 2012 d'une nouvelle prolongation d'environ deux semaines, soit jusqu'au 10 avril 2012, et leur a indiqué que le processus était ouvert à tous, qu'ils aient ou non déjà déposé une EEI.

À la conclusion des premier et deuxième cycles de l'appel de soumissions, neuf expéditeurs avaient pris des engagements admissibles de service garanti sur le réseau agrandi totalisant 508 000 b/j, dont 408 000 b/j vers le quai Westridge et les 100 000 b/j restants vers des destinations terrestres. Les expéditeurs admissibles étaient les suivants : BP Canada Energy Trading Company (BP Canada), Canadian Oil Sands Partnership #1 (COSP), Cenovus Energy Inc. (Cenovus), Devon Canada Corporation (Devon), Husky Energy Marketing Inc. (Husky), la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (L'Impériale), Nexen Marketing (Nexen), Statoil Canada Limited (Statoil) et Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd. (Tesoro). Trans Mountain a offert des AST de 15 ans et de 20 ans; tous les expéditeurs admissibles ont choisi cette seconde option.

Le 17 août 2012, pour donner suite à une plainte de SEPP, l'Office a rendu une décision abrogeant la clause 2.2 de l'EEI. Cela a eu comme effet de lancer le troisième cycle de l'appel de soumissions. Trans Mountain a déclaré que le but du troisième cycle était de permettre aux parties de conclure une EEI si elles ne l'avaient pas fait au cours des cycles précédents en raison de la clause 2.2.

Le 19 octobre 2012, Trans Mountain a diffusé un avis concernant le troisième cycle de l'appel de soumissions. Celui-ci a pris fin le 28 novembre 2012; Canadian Natural Resources Ltd (CNRL), Suncor Energy Marketing Inc. et SEPP (désignées collectivement Suncor) et Total E&P Canada Ltd (Total) ont soumis des demandes. À la conclusion du processus complet, les engagements de service garanti totalisaient 707 500 b/j. Ces engagements surpassaient les 604 000 b/j qui devaient initialement être réservés au service garanti – 80 % de la capacité nominale de 755 000 b/j du réseau agrandi – et qui faisaient l'objet de la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi le 29 juin 2012.

Au cours du troisième cycle de l'appel de soumissions, Trans Mountain avait décrit les options qu'elle envisagerait si les engagements surpassaient la capacité. Trans Mountain a soutenu avoir eu des entretiens avec ses expéditeurs sur ce qu'elle devrait faire en cas de demande excédentaire, à savoir accroître la capacité de l'agrandissement, maintenir la capacité inchangée ou réduire les volumes des commandes d'expédition. Au terme de ces discussions, Trans Mountain a modifié sa demande pour augmenter la capacité nominale du projet à 890 000 b/j, afin de ne pas avoir à répartir la capacité ou à refuser des volumes souscrits durant l'appel de soumissions.

Trans Mountain a fait remarquer que toutes les parties, y compris les expéditeurs ayant participé au troisième cycle de l'appel de soumissions, savaient que la capacité nominale du réseau agrandi avait été accrue et qu'il n'y aurait pas de répartition des volumes et qu'elle offrait une réduction des droits de 10 cents. Elle a indiqué que les expéditeurs ayant pris part au troisième cycle pouvaient, s'ils le voulaient, se retirer de l'entente ou y mettre fin en ne retournant pas l'EEI signée dans les 30 jours suivant l'avis relatif au troisième cycle.

Trans Mountain a soutenu que les entretiens individuels avec les expéditeurs lui avaient permis de mieux saisir les préoccupations et les intérêts des expéditeurs que l'auraient fait des rencontres de groupe. Selon elle, les expéditeurs auraient été moins enclins à discuter librement en groupe de leurs besoins en capacité, des produits qu'ils souhaitaient transporter et des destinations qu'ils envisageaient. Trans Mountain a fait valoir qu'il n'était pas inhabituel de recourir à des ententes de confidentialité dans des négociations de ce genre et, par ailleurs, que de telles ententes n'entachaient aucunement l'équité du processus de négociation. De plus, selon elle, aucune ligne directrice de l'Office ni loi n'interdisent les négociations bilatérales. Trans Mountain estime que les entretiens confidentiels ont joué un rôle de premier plan dans l'établissement des conditions soumises à la négociation. M. Reed, un témoin expert de Trans Mountain, a fait remarquer que son examen avait révélé qu'il n'était pas inhabituel dans l'industrie d'exiger la signature d'une entente de confidentialité et l'imposition de contraintes quant aux sujets que les participants à un appel de soumissions pouvaient aborder entre eux.

Trans Mountain a indiqué que le processus d'appel de soumissions avait nécessité des compromis de part et d'autre et avait débouché sur une offre globale. Selon Trans Mountain, l'entente conclue avec les expéditeurs du service garanti est une entente de gré à gré entre un acheteur et un vendeur. Selon elle, aucun élément de cette entente ne doit être examiné séparément des autres éléments parce qu'ils forment un tout. Trans Mountain a aussi indiqué que tous les expéditeurs avaient profité de manière équitable des concessions mutuelles qui avaient été faites.

Trans Mountain a soutenu que le même contrat, la même EEI et les mêmes modalités avaient été présentés à tous les participants à l'appel de soumissions. En outre, ils ont tous eu la possibilité de discuter avec elle et, dans la mesure du possible, leurs préoccupations ont été prises en compte. Trans Mountain a mentionné que, suite aux commentaires des expéditeurs et aux négociations durant l'appel de soumissions, elle avait apporté douze modifications aux conditions de l'EEI, de l'AST et des règles et règlements. À son avis, ces concessions ont témoigné de l'existence de véritables négociations entre ses expéditeurs et elle.

Trans Mountain a affirmé qu'il importait de mentionner que des 13 expéditeurs – tous des parties importantes et expérimentées – qui ont signé des ententes à long terme, seule Total a remis en question le processus d'appel de soumissions, ce qui ne l'a pas empêchée pour autant de conclure aussi un contrat à long terme.

Selon le témoin expert de Trans Mountain, M. Reed, l'examen de l'Office portant sur les parties ne soutenant pas la démarche préconisée devrait consister à déterminer si, d'une

part, les parties ont été traitées différemment et si, d'autre part, elles ont été placées dans des situations différentes. Selon M. Reed, tous les expéditeurs ont été traités de la même manière. En fin de compte, Trans Mountain a estimé que l'information fournie aux expéditeurs et le processus employé pour mener les négociations ont été équitables.

3.2 Positions des intervenants

Total
Total a fait valoir qu'elle appuyait l'idée d'amener le pétrole jusqu'à la côte Ouest et le projet d'agrandissement.

Selon elle, toutefois, l'appel de soumissions n'était ni équitable ni transparent. Total a déclaré que les sociétés pipelinières ont toujours consulté les expéditeurs susceptibles d'être intéressés en groupe pour établir des conditions acceptables à toutes les parties. Elle a soutenu que la démarche préconisée par Trans Mountain consistait en des entretiens exclusifs et confidentiels qui divisaient et isolaient les expéditeurs et limitaient l'accès à l'information ou la collaboration sur des enjeux communs. Selon Total, on a empêché les expéditeurs concernés de collaborer entre eux en obligeant chacun à signer une entente de confidentialité avec Trans Mountain. Total estimait que, contrairement aux processus de règlement conclus avec succès dans le passé, les négociations en l'espèce ne pouvaient pas être qualifiées d'« ouvertes » pour plusieurs raisons, dont celles-ci :

- les négociations ne permettaient pas de connaître les éléments entrant dans les coûts du pipeline;
- à l'origine, Trans Mountain avait exigé que les expéditeurs appuient la demande présentée à l'Office aux termes de la partie IV de la Loi comme condition préalable à la tenue de négociations, ce qui a suscité des inquiétudes sur le processus et de l'incertitude;
- les contraintes de l'entente de confidentialité ont isolé les expéditeurs et les ont empêchés de discuter ensemble de questions relatives aux droits et tarifs;
- les négociations individuelles engagées par Trans Mountain ont eu comme conséquence de restreindre la circulation de l'information, qui était contrôlée par Trans Mountain. Total a affirmé qu'il avait été impossible de connaître les propositions de changements qui avaient été soulevées ou de comprendre pourquoi certains changements avaient été acceptés et d'autres pas.

Selon Total, le processus n'a pas permis de recueillir assez d'information pour savoir si les droits étaient justes et raisonnables.

Total a déclaré avoir reçu l'avis concernant les deux premiers cycles de l'appel de soumissions en même temps que les autres expéditeurs éventuels, qu'elle avait eu des entretiens de nature commerciale avec Trans Mountain et qu'elle avait signé une entente de confidentialité avec elle dans le cadre du processus de négociation se rattachant à l'appel de soumissions. De plus, Total a affirmé avoir exprimé ses préoccupations à Trans Mountain et avoir indiqué les éléments qu'elle aurait souhaité retrouver dans l'AST

et l'EEI. Total a mentionné que Trans Mountain avait accepté certaines de ses suggestions, mais pas toutes, et que les modifications qui avaient été acceptées étaient présentes dans les documents qui lui avaient été soumis aux fins du troisième cycle de l'appel de soumissions.

Total a affirmé qu'elle regrettait de ne pas avoir poursuivi les négociations avec vigueur une fois conclus les premier et deuxième cycles de l'appel de soumissions. Elle a affirmé qu'elle pensait que la capacité restante disponible était limitée lorsqu'elle a souscrit ses volumes durant le troisième cycle. Selon elle, l'envergure de l'agrandissement était fixe, comme l'estimation des coûts précisés au contrat, et le projet visait une canalisation de 30 pouces de diamètre.

Total a maintenu qu'au terme du troisième cycle, l'entente avait été soumise à son conseil de direction. Des discussions ont alors suivi avec celui-ci sur sa capacité de soulever ses préoccupations sur le projet auprès de l'Office et d'être entendue. Total a déclaré que ce qu'elle cherchait à obtenir, c'était la possibilité de bonifier les fondements commerciaux du projet.

Total a demandé à l'Office qu'il oblige Trans Mountain à entamer un processus de règlement négocié avec les expéditeurs intéressés, dans le but de présenter à l'Office une proposition de règlement complète en temps opportun. Total a expressément demandé à l'Office qu'il prolonge le processus de négociation pour donner à Trans Mountain et aux expéditeurs la chance de poursuivre ce processus, en fixant une échéance à la fin de 2013. Selon Total, cette prolongation devrait être accordée pour corriger les problèmes de manque d'information et de transparence du présent processus et de faire connaître les fondements clairs des droits. Total a précisé qu'elle ne demandait pas que l'on entame un processus de négociation entièrement nouveau, mais plutôt que l'on ait recours aux *Lignes directrices de l'Office relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs* pour corriger les lacunes du processus actuel et le manque de base claire pour l'établissement des droits ainsi que pour capitaliser sur le travail accompli jusqu'à maintenant.

Suncor

Suncor n'a exprimé aucune préoccupation à l'égard du processus d'appel de soumissions. À son avis, le but premier d'un tel exercice est d'attribuer des capacités de transport d'une façon non discriminatoire. Selon elle, cet objectif a été atteint au terme du troisième cycle de l'appel de soumissions. Suncor estime qu'à ce moment, toutes les parties avaient eu un accès équitable à des volumes, sans les contraintes posées par la clause 2.2 de l'EEI.

Statoil, BP Canada, Nexen et COSP

Les expéditeurs du service garanti comme Statoil, BP Canada, Nexen et COSP n'ont exprimé aucune préoccupation en ce qui concerne l'appel de soumissions.

Selon eux, l'Office devrait tenir compte des faits ci-après pour déterminer si l'appel de soumissions était approprié :

- l'avis d'appel de soumissions de Trans Mountain a été largement diffusé à partir du 20 octobre 2011;
- Trans Mountain a distribué aux parties intéressées un modèle d'EEI et d'AST et d'autres renseignements;
- COSP, Nexen et Statoil ont confirmé avoir reçu les renseignements qu'elles ont demandés;
- COSP, Nexen et Statoil ont soutenu que l'information qu'elles ont reçue était suffisante pour analyser l'EEI et l'AST proposés;
- BP Canada et Nexen, entre autres, ont confirmé qu'il y avait eu des négociations et des discussions individuelles entre Trans Mountain et divers expéditeurs;
- COSP et Statoil ont déclaré que les négociations avaient suscité des compromis, qui se sont reflétés dans les principales modifications à l'offre commerciale déposée par Trans Mountain;
- les négociations et discussions ont débouché sur un bouquet de conditions qui ont été incorporées à l'EEI et à l'AST que les expéditeurs du service garanti ont signés.

Selon ces expéditeurs, les faits évoqués ci-dessus démontrent que l'appel de soumissions de Trans Mountain était conforme à d'autres réalisés dans le passé et qui avaient été soumis à l'examen de l'Office et approuvés par lui.

Chevron Canada Limited et Chevron Canada Resources (Chevron)
Chevron a affirmé qu'elle appuyait l'agrandissement. Elle a cependant indiqué que l'Office devrait ordonner à Trans Mountain d'offrir des contrats de moins de 15 ans pour les droits du service garanti s'il s'avère un jour qu'il y a des capacités disponibles sur le réseau agrandi. Chevron a fait état de son malaise à l'égard du processus de négociation, mais a indiqué avoir accepté, à contrecœur, de ne pas tenter de changer les résultats de l'appel de soumissions. Chevron n'a pas signé d'AST pour le service sur le réseau agrandi.

3.2.1 Réponse de Trans Mountain

En réponse à la demande de Chevron concernant des contrats de cinq ans,
Trans Mountain a indiqué que créer un autre groupe de contrats de cette durée accroîtrait le risque associé à l'établissement de nouveaux contrats pour l'agrandissement.
Pour pallier ce risque, elle devrait soit réduire la capacité non souscrite, soit augmenter considérablement les taux pour le service garanti, avec comme conséquence un possible échec du projet d'agrandissement. Trans Mountain a indiqué qu'il vaudrait mieux se pencher sur cette question plus tard et qu'elle évaluerait le caractère approprié d'offrir des contrats de plus courte durée si cela s'avérait approprié un jour sur le plan commercial.

Trans Mountain a fait valoir que la demande de Total n'était pas motivée par un désir d'améliorer les fondements commerciaux du projet, mais plutôt par l'espoir de bonifier l'entente qu'elle avait conclue et que son comité de direction avait approuvée et signée.

Trans Mountain a ajouté que les préoccupations de Total à l'égard de l'équité du processus d'appel de soumissions n'étaient pas fondées. Trans Mountain a aussi précisé que son processus d'appel de soumissions était transparent, équitable et équilibré et qu'il était fondé sur des principes bien établis en Amérique du Nord pour l'achat de capacités sur un pipeline. Selon elle, son processus d'appel de soumissions se comparait à d'autres appels de soumissions visant des oléoducs qui ont été approuvés par l'Office.

Opinion de l'Office

L'Office constate que Trans Mountain a choisi de présenter une demande en vue de faire approuver sa méthode de conception des droits par l'Office. Cette demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi ne constituait ni un règlement négocié sur les droits ni un règlement contesté. De ce fait, il n'était pas nécessaire, en l'espèce, de respecter les *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif* de l'Office. L'Office a clairement indiqué dans le passé qu'en ce qui a trait aux questions de droits et de tarifs, les sociétés qu'il réglemente ont deux options : lui demander de trancher ou déposer un règlement négocié. Pour sa part, l'Office n'a pas de préférence quant à l'option privilégiée. Il appartient au demandeur de choisir l'approche qui lui convient pour s'adresser à l'Office, et il n'est pas dans les pratiques de celui-ci d'exiger un règlement négocié des parties.

L'Office n'impose pas non plus de lignes directrices pour encadrer les appels de soumissions, mais il s'attend à ce que les demandeurs qui choisissent cette voie consultent toutes les parties intéressées, d'une façon transparente et équitable.

En l'espèce, l'Office juge que toutes les parties qui étaient intéressées à souscrire des volumes sur le réseau agrandi ont pu le faire durant les trois cycles de l'appel de soumissions. Selon l'Office, les participants à ce processus sont des entreprises commerciales expérimentées qui ont reçu toute l'information nécessaire en temps opportun. L'Office remarque que des 13 expéditeurs qui ont conclu des ententes à long terme, seule Total a exprimé des préoccupations concernant l'appel de soumissions.

Certains expéditeurs auraient peut-être souhaité obtenir davantage de renseignements avant de souscrire des quantités dans le cadre de l'appel de soumissions, mais aucune preuve n'a été présentée

indiquant que Trans Mountain a caché des renseignements importants. L'Office convient avec Trans Mountain que rien n'exige qu'un processus d'appel de soumissions soit optimal pour une partie en particulier pour que ce processus soit équitable et transparent. Dans la mesure du possible, l'Office souhaite que l'on fournisse l'information de façon transparente et que les parties collaborent.

L'Office fait remarquer que rien n'empêche les parties d'engager des négociations bilatérales, et qu'en certaines circonstances, ce processus donne des résultats satisfaisants. Dans le cas présent, l'Office estime que la position concurrentielle respective des futurs expéditeurs pourrait avoir influé sur les négociations si celles-ci avaient été menées en groupe. Par conséquent, l'Office juge que le choix des négociations bilatérales qu'a fait Trans Mountain était légitime. L'Office n'est pas préoccupé par le recours à des ententes de confidentialité dans les circonstances présentes. Sans de telles ententes, l'efficacité des négociations bilatérales aurait pu être minée et le projet aurait pu être en péril. L'Office fait remarquer que les ententes de confidentialité sont courantes dans l'industrie et qu'elles n'entachent en rien l'équité du processus de négociation si celui-ci est doublé d'un appel de soumissions équitable et transparent.

L'Office juge que le processus qu'a mené Trans Mountain était équitable, sans la tenue de négociations collectives entre elle et les futurs expéditeurs. Les modifications apportées aux documents relatifs à l'appel de soumissions qu'a acceptées Trans Mountain par suite des négociations bilatérales ont été divulguées et offertes à toutes les parties signataires d'une entente de confidentialité. Les parties ont alors pu analyser les répercussions éventuelles de ces changements sur leurs intentions de souscrire de la capacité sur le réseau agrandi. L'Office est donc d'avis que toutes les parties qui ont participé à l'appel de soumissions ont été traitées de manière équitable et égale.

L'argumentation de Total voulant qu'il y aurait lieu de poursuivre les discussions et les négociations, compte tenu du large appui et des occasions nombreuses offertes par Trans Mountain d'examiner les enjeux durant l'appel de soumissions, n'a pas convaincu l'Office. Selon lui, ce processus s'est déroulé de manière satisfaisante. Il n'existe aucune preuve indiquant que la prolongation des négociations procurerait quelque avantage aux parties ou pourrait améliorer les fondements commerciaux du projet d'agrandissement.

Pour ce qui est du désir de Total, si c'est le cas, d'améliorer ses conditions commerciales, l'Office rappelle aux parties que son mandat en vertu de la Loi n'est pas de protéger la position commerciale de l'une ou l'autre partie, mais de déterminer, relativement aux droits et tarifs, s'ils sont justes et raisonnables.

Comme cela a été mentionné, Trans Mountain a choisi de soumettre sa méthode de conception des droits à la décision de l'Office. Dans la mesure où une demande est présentée de bonne foi et où les parties ont fait valoir leurs points de vue, l'Office a l'obligation légale de remplir son mandat et de trancher de manière opportune.

L'Office est d'avis que les concessions faites par Trans Mountain et les engagements pris à l'égard d'une grande partie de la capacité disponible pour le service garanti, selon des modalités semblables, par un grand nombre d'expéditeurs, dénotent que le processus d'appel de soumissions a été équitable et transparent.

L'Office n'a pas été convaincu par l'argument de Chevron selon lequel Trans Mountain devrait être tenue d'offrir des contrats de plus courte durée s'il y a une capacité disponible un jour. Selon l'Office, il incombe à Trans Mountain, en consultation avec les parties intéressées, de préparer des conditions pour couvrir tous les services futurs possibles. L'Office attend de Trans Mountain qu'elle suive l'évolution de la situation et qu'elle analyse plus tard le caractère approprié d'offrir des contrats de plus courte durée. De telles offres de services seront soumises à l'examen de l'Office avant leur mise en œuvre. Vu la preuve au dossier en l'espèce, l'Office n'est pas enclin à assortir toute capacité future éventuelle d'une telle exigence.

En se fondant sur ce qui précède, l'Office juge que l'appel de soumissions tenu par Trans Mountain était approprié.

Chapitre 4

Compétitivité du marché

Des parties à l'instance ont allégué que Trans Mountain a exercé un certain pouvoir de marché pour négocier les droits à appliquer au réseau agrandi. Dans le chapitre 4, l'Office étudie la question de savoir si Trans Mountain détient un tel pouvoir et, le cas échéant, si la société a abusé de son éventuelle position dominante dans le cours des négociations relatives aux droits.

4.1 Position de Trans Mountain

Trans Mountain a soutenu ne pas détenir de pouvoir de marché pour négocier avec les expéditeurs et a appuyé ses dires sur une évaluation de sa part de marché réalisée par son témoin expert, M. Schink. Celui-ci a eu recours à la méthode de la capacité ajustée pour calculer l'indice de Herfindahl–Hirschmann (IHH) des marchés d'origine et de destination de Trans Mountain. Trans Mountain a fait valoir que la méthode utilisée par M. Schink est largement acceptée pour mesurer la concentration du marché et que cette méthode a permis d'obtenir davantage de renseignements sur le marché que le ratio de concentration calculé selon la part détenue par les quatre plus grandes entreprises du marché, qu'utilise le Bureau de la concurrence. L'analyse de M. Schink tient compte des options de rechange offertes aux expéditeurs, telles que le transport ferroviaire ou le transport par un pipeline concurrent. Ces options de rechange ont été sélectionnées sur la base des actions des participants au marché plutôt que sur la base d'une analyse des rentrées nettes. L'IHH calculé par M. Schink révèle qu'il existe une concurrence effective sur ces marchés et que, par conséquent, Trans Mountain n'aurait pas été en mesure d'exercer un pouvoir de marché sur les expéditeurs.

Trans Mountain a affirmé avoir affronté une concurrence puissante de la part de plusieurs participants au marché pendant l'appel de soumissions, notamment de Keystone XL, de l'éventuel Northern Gateway, de la canalisation 9B de Pipelines Enbridge Inc. dont le sens d'écoulement pourrait être inversé, d'un tronçon de gazoduc de TransCanada qui pourrait être converti au transport de pétrole et du transport ferroviaire. Trans Mountain a souligné que certains appels de soumissions menés en 2006 et en 2008 avaient échoué en raison de la concurrence livrée par d'autres pipelines et que la réussite de l'appel de soumissions aux présentes n'est pas assurée. M. Reed a fait valoir que l'existence et la disponibilité d'options de rechange de qualité comparable pour le transport des produits ont pour effet de tempérer le pouvoir de marché de Trans Mountain. Selon lui, s'il n'y avait pas d'options de rechange raisonnables, la majorité des expéditeurs profiteraient du cadre de l'audience pour s'opposer à la méthode de conception des droits, ce qui n'est pas le cas. Trans Mountain a fait remarquer que plusieurs expéditeurs avaient choisi de ne pas conclure de contrat à long terme avec elle parce qu'ils estiment disposer d'options plus avantageuses, ce qui témoigne du niveau de concurrence sur le marché.

Trans Mountain estime avoir fait d'importantes concessions aux expéditeurs, ce qui montre la compétitivité du processus de négociation. Les concessions mutuelles accordées dans le cadre des négociations sont tout le contraire de l'exercice du pouvoir de marché d'une société pipelinière sur des expéditeurs captifs. M. Reed a argué qu'il est inutile de chercher à déterminer s'il existe une concurrence effective sur les marchés desservis par Trans Mountain (selon l'analyse de M. Schink) pour que la méthode de conception des droits visée aux présentes produise des droits justes et raisonnables. Il a suggéré que la norme d'examen appropriée consisterait plutôt à déterminer si le processus d'appel de soumissions et la position de négociation des expéditeurs éventuels étaient suffisamment robustes pour entraîner l'établissement de droits justes et raisonnables. Selon lui, si certains expéditeurs disposent d'options de rechange et d'un pouvoir de négociation raisonnables, le résultat négocié devrait être juste et raisonnable, sans égard au degré de concurrence du marché.

4.2 Position des intervenants

Suncor

Suncor a allégué que l'appel de soumissions de Trans Mountain a été tenu dans un climat de grande incertitude, attribuable à la réglementation des projets pipeliniers Keystone XL et Northern Gateway. La société a ajouté qu'à l'heure actuelle, Trans Mountain est le seul pipeline qui a accès aux marchés pétroliers de l'Asie au départ du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et que parce que le prix du brut est considérablement plus fort sur ces marchés que sur les marchés nord-américains, les écarts de prix pouvant atteindre 38 $ le baril, il en résulte un niveau de répartition élevé du système actuel. Selon elle, ces facteurs ont permis à Trans Mountain d'exercer un grand pouvoir de marché pendant les négociations dans le cadre de l'appel de soumissions. La société a déclaré ne pas entrevoir d'options viables sur le plan économique pour remplacer l'agrandissement, car les rentrées nettes que peut toucher un expéditeur varient grandement selon le transporteur utilisé, soit le réseau actuel ou les options de rechange.

M. Waverman, témoin expert de Suncor en matière de concurrence, a affirmé que la méthode de la capacité ajustée pour calculer l'IHH conduit à des conclusions erronées quant au degré de concurrence du marché. Il a plutôt recommandé la méthode de la capacité réelle pour calculer l'IHH, qui donnerait des résultats reflétant davantage la dynamique du marché réel. Il a conclu que Trans Mountain exerce un pouvoir de marché considérable et qu'il n'existe pas de concurrence effective sur le marché desservi par Trans Mountain. Il a par ailleurs soutenu que la mesure appropriée de la part de marché est le ratio de concentration calculé en fonction des quatre plus grandes entreprises du marché, ce qui correspond à la norme utilisée par le Bureau de la concurrence.

Après avoir supprimé la clause 2.2 de l'EEI, Trans Mountain a reçu des engagements de service garanti visant 200 000 b/j de plus et a par conséquent décidé de donner davantage d'envergure à son projet. M. Waverman est d'avis que les conséquences de la suppression de la clause 2.2 prouvent que Trans Mountain exerce activement son pouvoir de marché, parce qu'elle réserve la capacité de service garanti aux expéditeurs qui ont consenti à la clause 2.2 de l'EEI. M. Waverman a insisté sur le fait que les actions de

Trans Mountain correspondent à l'exercice d'un pouvoir de marché par un monopoleur. Il estime en outre que Trans Mountain aurait pu réduire les droits exigibles de tous les expéditeurs pour répondre à leurs besoins.

Suncor a reconnu la possibilité que le pouvoir de négociation des sociétés pipelinières soit principalement limité par la protection potentielle qu'offrent l'Office et ses processus et non pas par le fait que les expéditeurs sont de grandes sociétés possédant une vaste expérience de la négociation. M. Waverman a soutenu que l'existence de contrats n'est pas un indicateur de la compétitivité, même parmi les parties commerciales expérimentées. Il a ajouté que si Trans Mountain s'était montrée opportuniste quant à la méthode de conception des droits faisant l'objet de la demande, la société irait à l'encontre de son souhait d'entretenir de bonnes relations avec les expéditeurs et l'Office. Il a expliqué qu'une réputation d'opportuniste risque d'inciter les organismes de réglementation à voir d'un mauvais œil les demandes et les instances subséquentes, ce qui aurait un effet sur les relations à long terme des participants au marché. Il a souligné que parce que Trans Mountain aura la possibilité de ne pas procéder à l'agrandissement si l'Office n'approuve pas la méthode de conception des droits, Trans Mountain détiendra encore un pouvoir de marché sur les expéditeurs. L'approche « c'est à prendre ou à laisser » adoptée par Trans Mountain est révélatrice d'un pouvoir de marché.

ACPP

La preuve de l'ACPP consiste en l'appui donné par M. Pinney à la méthode de la capacité réelle pour calculer l'IHH. L'ACPP a soutenu que la méthode de la capacité réelle reflète davantage la réalité du marché d'origine du pétrole, soit l'Ouest canadien, où les oléoducs sont essentiellement pleins, alors que la méthode de M. Schink convient plus dans le cas d'un marché affichant une importante capacité excédentaire. Les calculs de M. Pinney indiquent une absence de concurrence effective sur le marché d'origine du pétrole brut, dans l'Ouest canadien.

L'ACPP ne s'est pas prononcée sur l'utilité d'une analyse d'IHH dans le cadre de la présente instance. Elle a plutôt demandé à l'Office d'utiliser les données portant sur la méthode de la capacité réelle plutôt que sur la méthode de la capacité ajustée si l'Office juge qu'une analyse de la part de marché serait utile.

Opinion de l'Office

Selon l'Office, la question de savoir si les marchés de Trans Mountain affichent une concurrence effective n'est pas un facteur déterminant dans l'évaluation du caractère approprié de la méthode de conception des droits. L'Office estime que la pertinence de ce facteur diminue à l'examen des contrats survenus entre des parties commerciales expérimentées à la suite d'un processus adéquat d'appel de soumissions. Il croit qu'il ne s'agit pas ici de savoir si Trans Mountain mène ses activités d'exploitation sur des marchés où la concurrence est effective, mais plutôt de déterminer si Trans Mountain a exercé un pouvoir de marché et abusé de sa position dominante potentielle pour négocier des droits qui ne sont pas justes et raisonnables.

L'Office est d'accord avec Suncor à l'effet que l'écart actuel des prix du pétrole brut entre les marchés de destination desservis par Trans Mountain et ceux desservis par les options de transport de rechange peut avoir conféré un certain pouvoir de marché à Trans Mountain. Avec un écart de prix pouvant atteindre 38 $ le baril à l'heure actuelle, les marchés d'outre-mer présentent un attrait incontestable. L'Office est d'avis que la conjoncture actuelle met Trans Mountain en position de négociation stratégique. Il estime toutefois que les trois facteurs énoncés ci-après permettent d'éloigner toute préoccupation au sujet d'un éventuel abus de pouvoir de marché : (1) la pertinence du processus d'appel de soumissions; (2) l'examen obligatoire de la méthode de conception des droits par l'Office et (3) la présence d'options de rechange pour le transport de pétrole.

L'Office a conclu au caractère approprié de l'appel de soumissions au chapitre 2 des présents Motifs de décision.

Selon l'Office, l'exigence de soumettre les droits et tarifs à un examen réglementaire a un effet contraignant sur le pouvoir de marché d'une société pipelinière. Comme Suncor, l'Office pense que Trans Mountain peut avoir exercé son pouvoir de marché au cours des premier et deuxième cycles de l'appel de soumissions, soit en limitant la capacité à l'avantage des expéditeurs prêts à se priver, aux termes d'un contrat, de leur droit de porter à l'attention de l'Office leurs préoccupations au sujet de la méthode de conception des droits. En réponse aux plaintes des expéditeurs, l'Office a ordonné le 17 août 2012 la suppression de la clause 2.2 de l'EEI. Trans Mountain a alors enclenché le troisième cycle de son appel de soumissions, au cours duquel les parties ont pu souscrire une certaine capacité pipelinière tout en conservant leur droit de faire part de leurs préoccupations à l'Office. Le troisième cycle de l'appel de soumissions a donné lieu à un accroissement de 200 000 b/j des volumes sous contrat de service garanti et de ce fait, les droits ont été réduits pour tous les expéditeurs. Un tel résultat montre que l'examen et la décision de l'Office ont permis de freiner le pouvoir de marché exercé par Trans Mountain.

L'Office a également examiné les options de rechange pour le transport de pétrole brut et de produits raffinés comme moyen de limiter le pouvoir de marché détenu par Trans Mountain. Le fait que les expéditeurs ont recours au chemin de fer et à d'autres pipelines pour répondre à leurs besoins de transport donne à penser qu'il s'agit là des options de rechange actuelles à l'oléoduc de Trans Mountain. L'Office estime en outre que les projets Keystone XL et Northern Gateway, bien qu'ils ne soient pas en service, sont arrivés à un stade d'avancement suffisant pour constituer une option de rechange éventuelle à l'oléoduc de Trans Mountain et limiter le pouvoir de marché de la société. L'Office constate que certains expéditeurs ont

choisi de ne pas signer d'entente avec Trans Mountain, ce qui montre que d'autres options de transport sont plus avantageuses, du moins pour ces expéditeurs, que le réseau agrandi de Trans Mountain.

La preuve fondée sur les données relatives à la part de marché, aux fins du calcul de l'IHH et du ratio de concentration selon la part détenue par les quatre plus grandes entreprises du marché, n'a pas été très utile à l'Office pour évaluer le caractère approprié de la méthode de conception des droits. Les oléoducs tels que Trans Mountain finissent naturellement par se trouver en situation de monopole, ce qui donne lieu à des marchés où la concentration est forte.

L'Office trouve en outre qu'il est inapproprié en l'espèce de recourir à la méthode de la capacité ajustée pour calculer l'IHH. Cette méthode a été conçue pour les cas de forte capacité pipelinière excédentaire, ce qui ne correspond pas, selon lui, à la réalité actuelle des marchés desservis par Trans Mountain. Il estime, comme l'ACPP et Suncor, que la méthode appropriée pour calculer l'IHH est celle de la capacité réelle. Cette méthode, qui ne suppose pas de réduction arbitraire de la part de marché, est un meilleur indicateur de la part de marché réelle des participants et, par conséquent, de la compétitivité.

Le ratio de concentration selon la part détenue par les quatre plus grandes entreprises du marché est un outil utilisé par le Bureau de la concurrence du Canada pour déterminer si une fusion risque d'entraîner une diminution importante de la concurrence. L'Office ne voit pas l'agrandissement comme une fusion et, comme il l'a indiqué plus haut, il estime que les sociétés pipelinières œuvrent habituellement sur des marchés à concentration très élevée. Bien que le ratio de concentration selon la part des quatre plus grandes entreprises du marché puisse prouver l'existence d'un pouvoir de marché, la principale préoccupation de l'Office dans l'instance aux présentes porte sur la possibilité que Trans Mountain ait abusé de son pouvoir de marché.

L'Office juge que Trans Mountain n'a pas exercé de pouvoir de marché et n'a pas recouru abusivement à sa position dominante dans le cadre des négociations visant les droits.

Chapitre 5

Négociations visant les droits

Lorsque l'Office examine une méthode de conception des droits, il a pour mandat de déterminer si les droits en résultant sont conformes à l'article 62 de la Loi, qui stipule ce qui suit :

> Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours.

et à l'article 67 de la Loi, qui prescrit ce qui suit :

> Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements.

Pour exécuter son mandat, l'Office examine tous les facteurs pertinents de la demande à l'étude. Le chapitre 5 expose les points examinés par l'Office relativement à la méthode de conception des droits proposée à l'égard du réseau agrandi.

5.1 Conception des droits

5.1.1 Position de Trans Mountain

5.1.1.1 Droit du service garanti

Trans Mountain a proposé que les droits applicables au service garanti se composent d'un élément fixe et d'un élément variable. L'élément fixe serait établi d'après les coûts conformes à l'exécution et serait réparti proportionnellement entre les points de livraison désignés, exception faite du quai Westridge, où les droits engloberaient l'ensemble des coûts et des frais se rattachant au quai Westridge. L'élément fixe couvrirait tous les coûts, sauf les coûts d'énergie et les coûts non contrôlables futurs. Trans Mountain a ajouté que la méthode de conception des droits prévoit une augmentation graduelle de l'élément fixe de 2,5 % par année. L'élément variable permettrait de recouvrer les coûts d'énergie et les coûts non contrôlables. Selon Trans Mountain, la conception des droits présente des caractéristiques visant à promouvoir l'équité et l'efficacité et comporte des critères relatifs à la distance, au produit et à l'engagement.

La méthode de conception des droits proposée prévoit ce qui suit :

- une remise de 10 % sera appliquée à l'élément fixe de 15 ans ajusté pour déterminer l'élément fixe de 20 ans;
- une remise de 7,5 % de l'élément fixe sera accordée dans le cas de volumes contractuels de 75 000 b/j ou plus.

Trans Mountain a expliqué s'être fondée sur son expérience de l'exploitation et de l'agrandissement de pipelines pour estimer les coûts à inclure dans l'élément fixe. Elle a ajouté que la méthode de conception des droits négociés applicables pendant la durée des contrats devrait générer suffisamment de produits pour faire en sorte qu'elle puisse poursuivre ses activités d'exploitation pendant une durée indéterminée, et ce, même si les coûts couverts par l'élément fixe augmentent sensiblement de manière imprévue.

Trans Mountain a soutenu que l'élément variable proposé comprendrait le recouvrement des coûts non contrôlables résultant de changements aux activités d'exploitation auxquels elle ne s'attend pas pour le moment ou qu'il ne serait pas raisonnable d'inclure dans le calcul des droits. Au nombre des coûts qui appartiendraient à cette catégorie se trouveraient notamment :

- les augmentations de coûts qui découlent de changements apportés aux lois, règlements, ordonnances ou directives d'un gouvernement ou d'un organisme de réglementation (y compris l'Office) et qui entraînent des modifications sur le plan de la sécurité, de l'intégrité, de la procédure ou des pratiques environnementales et du zonage de terres;
- le recouvrement des coûts de cessation d'exploitation de pipelines en conformité avec l'ordonnance RH-2-2008 de l'Office et à toute ordonnance subséquente.

Trans Mountain a précisé que les coûts relatifs à l'intégrité, à l'assurance, à la sécurité, à l'intervention en cas de déversement et au nettoyage des lieux seront couverts par l'élément fixe et que ces coûts constituent des risques pour elle. Elle sera responsable de ces coûts à l'avenir, qu'ils soient élevés ou faibles. S'il survient des coûts imprévus de ces catégories, ils seront imputés aux expéditeurs par l'entremise de l'élément variable. Trans Mountain a confirmé son engagement à continuer d'assurer l'intégrité et l'exploitation sécuritaire du pipeline si la méthode de conception des droits proposée est approuvée. Selon elle, la méthode proposée n'a d'incidence négative sur aucune activité requise sur le plan de l'intégrité et de la sécurité qui serait menée après la mise en exploitation du réseau agrandi ou pendant la durée des contrats.

Conformément à la clause 10.1 de l'AST, Trans Mountain est tenue de justifier auprès des expéditeurs, preuves à l'appui, tout ajustement de l'élément fixe. Si Trans Mountain et les expéditeurs ont un différend qu'ils n'arrivent pas à régler, ils pourront porter la question devant l'Office aux fins de règlement. Trans Mountain a d'ailleurs l'intention d'appliquer à tous les expéditeurs le processus de discussion et de règlement des différends décrit dans sa demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi.

5.1.1.2 Droits applicables au service non souscrit

Trans Mountain a proposé que les droits applicables au service non souscrit se composent également d'un élément fixe et d'un élément variable. L'élément variable serait le même que celui des droits du service garanti et l'élément fixe serait déterminé par l'application d'une majoration de 10 % à l'élément fixe de 15 ans visant le service garanti.

Trans Mountain a déclaré que les droits proposés à l'égard du service non souscrit sont justes et raisonnables parce qu'ils sont fonction, dans une mesure raisonnable, des droits du service garanti. La société croit que rattacher les droits du service non souscrit à ceux du service garanti permettra aux expéditeurs du service non souscrit de tirer parti du pouvoir de négociation et des conditions de concurrence sur lesquels les droits justes et raisonnables du service garanti ont été établis. Selon elle, le lien proposé entre les droits du service garanti et ceux du service non souscrit est critique pour que la méthode de conception des droits proposée soit juste et efficace du point de vue économique.

Trans Mountain a dit vouloir à la fois réduire le risque financier lié à l'investissement requis dans le réseau agrandi et faire en sorte qu'il y ait un écart suffisant entre les droits exigibles en vertu d'un contrat de 15 ans et de 20 ans et les droits applicables au service non souscrit. Des droits inférieurs ont été négociés pour les engagements portant sur la plus longue durée et sur les volumes les plus importants, alors que des droits supérieurs ont été négociés pour les engagements de plus courte durée. Elle a souligné qu'une telle structure est conforme à d'autres ententes négociées sur les droits, notamment celles visant le projet pipelinier Keystone XL et celui d'Express Pipelines Ltd.

Trans Mountain estime que la méthode de conception des droits proposée reflète l'équilibre atteint après la résolution de diverses questions par les expéditeurs engagés et Trans Mountain. La société a ajouté qu'il faut tenir compte des éléments de l'entente négociée dans leur ensemble et non pas isolément. Elle a fait valoir que les écarts de droits sont le résultat d'un processus de négociation et ne représentent qu'une partie de la méthode de conception des droits dont ont convenu les expéditeurs engagés. Elle a affirmé qu'il serait injuste pour ces derniers de modifier les écarts maintenant.

5.1.1.3 Mécanisme de partage des recettes

Trans Mountain a proposé une clause de partage des recettes selon laquelle elle partagerait avec tous les expéditeurs 50 % de toutes les recettes tirées des droits fixes payés par les expéditeurs du service non souscrit sur les volumes transportés qui sont supérieurs à 85 % de la capacité disponible.

5.1.2 Position des intervenants

Suncor
Suncor a plaidé que l'élément variable des droits donne à Trans Mountain la possibilité d'imputer à peu près tous les coûts aux expéditeurs. La société estime que la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi ne précise pas quels droits seraient passés aux expéditeurs. Elle a soutenu que la clause 3.3 portant sur l'élément variable (annexe C de l'EEI et de l'AST) permet à Trans Mountain d'imputer aux expéditeurs tous les autres coûts en capital qui ne sont pas contrôlables. Selon elle, toute approche où l'élément variable des droits permettrait à Trans Mountain de hausser les droits chaque fois qu'il se produit un imprévu correspond à une méthode de conception des droits basée sur le coût du service.

5.1.2.1 Autres commentaires

Ecojustice Canada
Ecojustice Canada (Ecojustice) a affirmé dans ses lettres de commentaires que les intérêts des résidents des localités environnantes pourraient être affectés. L'organisme a fait valoir qu'approuver la méthode de conception des droits proposée et, par le fait même, les droits en résultant, pourrait permettre de justifier le fait de ne pas assortir de conditions l'approbation éventuelle d'un projet d'agrandissement. Il a soutenu que pareille situation pourrait se traduire par des coûts supplémentaires pour l'exploitant et que la société pourrait se retrouver sans ressource pour intervenir en cas de défaillance, telle qu'un déversement.

Ville de Vancouver
Dans une lettre de commentaires déposée auprès de l'Office, la Ville de Vancouver a mis en doute « l'incontrôlabilité » des coûts et posé la question de savoir s'il faudrait inclure dans les droits des coûts supplémentaires, payés au prorata par les expéditeurs, afin de couvrir les coûts entraînés par des changements visant la sécurité, l'intégrité du pipeline et les exigences environnementales.

5.2 Risques et récompenses

5.2.1 Position de Trans Mountain

Trans Mountain a expliqué que les droits qui seraient applicables au réseau agrandi n'ont pas été conçus selon le coût du service et que les données représentatives du coût du service ne conviennent pas pour évaluer les droits faisant l'objet de la demande.
La société a soutenu que la méthode proposée pour concevoir les droits est le fruit de négociations avec des expéditeurs engagés expérimentés, qui ont donné lieu à un équilibre juste et raisonnable entre les modalités des contrats et les risques.

Trans Mountain a affirmé avoir pris une décision d'investissement en fonction d'un rendement du capital investi qui était acceptable et compte tenu des flux de trésorerie générés par les droits négociés par Trans Mountain et les expéditeurs du service garanti. Cette décision d'investissement est fondée sur divers critères, dont une cible de taux de rendement interne hors endettement qui se situe dans la fourchette habituelle, soit entre 12 % et 15 %. La société a souligné qu'elle n'a pas demandé à l'Office d'approuver son taux de rendement interne. Son approche pour évaluer les investissements potentiels dans de nouveaux pipelines consiste à appliquer un taux étalon. Lorsque ce taux est atteint, ses investisseurs et elle sont convaincus qu'ils pourront affronter tous les risques inhérents à cet investissement. Elle a cité en exemple la nécessité d'analyser correctement le risque lié à l'impôt, car la probabilité d'une hausse du taux d'imposition à l'avenir est plus grande que la probabilité d'une baisse.

Trans Mountain a signalé qu'elle avait renoncé volontairement, pour une période de 20 ans, à son droit de déposer une demande en vue d'une augmentation des droits du service garanti et qu'en conséquence, elle s'expose au risque lié aux futures fluctuations

des recettes générées par le service non souscrit. Elle est d'avis que la prime de risque liée à cet engagement a été fixée par le marché, dans les modalités du service garanti, et qu'il est raisonnable de l'utiliser comme base pour établir les droits applicables au service non souscrit. Elle a indiqué dans sa contre-preuve que les intervenants n'avaient pas suffisamment tenu compte du risque auquel elle s'exposera pendant la durée des contrats. Elle a expliqué que la méthode de conception des droits proposée suppose qu'elle accepte un niveau de risque élevé.

Trans Mountain a précisé que la norme de rendement équitable peut s'appliquer à tous les droits réglementés qui sont assujettis à une norme juste et raisonnable, y compris aux droits négociés, bien que chaque cadre de conception des droits respecte cette norme de manière différente. Elle pense ainsi que les droits proposés doivent offrir à la société réglementée une possibilité raisonnable de recouvrer ses coûts et de réaliser un rendement équitable. Elle a indiqué que dans le cas en l'espèce, le but de la norme de rendement équitable est atteint lorsqu'un organisme de réglementation examine le résultat obtenu dans son ensemble et détermine si, tout compte fait, les droits sont justes et raisonnables. Elle a soutenu que pour savoir si la norme relative aux droits justes et raisonnables a été respectée, il faut déterminer si le processus de négociation était équitable, si les droits en résultant entraînent une distinction injuste et si la nature et le niveau du soutien commercial favorisent le résultat souhaité.

Trans Mountain a prétendu que la méthode de conception des droits proposée offre un équilibre des risques qui a été négocié et, de ce fait, qui est acceptable pour toutes les parties aux négociations. Elle a argué qu'aucun élément du règlement auquel les parties sont arrivées ne peut être pris isolément des autres et que les ententes survenues entre des parties très expérimentées et Trans Mountain ont été négociées dans le cadre d'un appel de soumissions transparent et équitable qui a été tenu à un moment où il existait des options de rechange concurrentielles.

5.2.2 Position des intervenants

Suncor

M. Matwichuk, l'un des témoins experts de Suncor, a fait une analyse du rendement que Trans Mountain pourrait réaliser selon la méthode de conception des droits proposée, qu'il a fondée sur une série d'hypothèses de base. Suncor a allégué que, selon la méthode de conception des droits faisant l'objet de la demande, le risque auquel s'expose Trans Mountain ne correspond pas à la « récompense » visée par celle-ci. La société a illustré au moyen de graphiques que Trans Mountain pourrait réaliser un rendement du capital-actions qui se situe dans une fourchette qui serait injuste. Selon elle, Trans Mountain serait en mesure de réaliser des rendements beaucoup plus élevés sur les volumes engagés, qui représentent un risque faible, et aurait de plus la possibilité d'accroître ses rendements au moyen des recettes tirées des volumes non souscrits.

Suncor a ajouté que sur un marché concurrentiel, le rendement du capital-actions serait fonction du coût du capital pour la société en question. Or, Trans Mountain n'a déposé aucun élément de preuve quant au calcul de son coût du capital. La société a relevé que

Trans Mountain a simplement précisé que les droits proposés couvriraient tous les coûts. Elle a ainsi soutenu que Trans Mountain n'avait fourni aucune donnée quantitative sur la manière dont les droits ont été déterminés afin d'avoir une possibilité raisonnable de recouvrer ses coûts, y compris la possibilité d'obtenir un rendement équitable. Elle a en outre soutenu que Trans Mountain n'avait pas fourni de détails sur les coûts ayant servi au calcul des droits indicatifs (droits applicables au service garanti estimés au départ) ni sur les essais visant à déterminer si les droits sont justes et raisonnables. Elle a fait valoir que la norme de rendement équitable a été mise au point afin d'assurer l'établissement de droits justes et raisonnables et qu'au moment d'approuver les droits, l'Office doit normalement être convaincu que la société pipelinière a la possibilité de réaliser un rendement équitable.

Pour régler la question des droits, Suncor a proposé que l'Office approuve la méthode de conception des droits faisant l'objet de la demande, sous réserve d'une réduction des droits la première année, de sorte que le rendement du capital-actions projeté moyen se situe à 11 % sur les volumes visés pendant la durée contractuelle de 20 ans. Une autre solution pour obtenir le même résultat consisterait à maintenir les droits proposés pour la première année de service au niveau indiqué dans la demande et d'éliminer l'augmentation annuelle de 2,5 %. Une réduction des droits combinée à une baisse du facteur d'augmentation serait également possible. L'une ou l'autre de ces méthodes de conception des droits permettrait à Trans Mountain d'obtenir un rendement du capital-actions qui est raisonnable et qui compense adéquatement, grâce aux droits établis, les risques auxquels elle s'exposerait en raison de l'agrandissement.

Total

Total a affirmé que la méthode de conception des droits proposée n'est conforme ni aux méthodes habituelles ni aux méthodes proposées relativement à d'autres projets pipeliniers. Il lui semble que Trans Mountain justifie les droits visés par la demande comme s'ils visaient un nouveau pipeline devant livrer concurrence à d'autres nouveaux pipelines. La société a conclu en disant qu'il est erroné de faire une telle comparaison parce que les risques liés à de nouvelles installations ne sont pas les mêmes que ceux associés à l'agrandissement.

Chevron

Chevron a demandé à l'Office de réviser les droits faisant l'objet de la demande conformément à la suggestion de Suncor parce que, selon elle, Trans Mountain n'a pas fourni suffisamment de renseignements pour prouver que les droits négociés proposés sont justes et raisonnables et que les rendements que réaliserait Trans Mountain lui semble excessifs.

Statoil, BP Canada, Nexen et COSP

Certains expéditeurs du service garanti, notamment Statoil, BP Canada, Nexen et COSP, ne se sont pas opposés à la méthode de conception des droits proposée ni au rendement que réaliserait Trans Mountain selon cette méthode. Ils sont d'avis que l'EEI et l'AST sont des contrats globaux qui ont été négociés par des parties commerciales et que tout changement à de tels contrats pourrait mettre en péril l'ensemble du projet.

Opinion de l'Office

L'Office a observé que la méthode de conception des droits proposée n'est pas fondée sur le coût du service, mais plutôt sur l'entente ayant émané des négociations avec les parties. Elle répartit le risque parmi les parties et comporte des concessions mutuelles. L'examen du dossier de l'instance n'a pas convaincu l'Office que le rendement du capital-actions est un facteur pertinent dans le contexte des négociations bilatérales qui ont eu lieu pendant le processus d'appel de soumissions, que l'Office a jugé approprié et qui a donné lieu aux EEI et AST proposés. Selon toute attente, un certain nombre de cycles économiques s'enclencheront au cours de la vie utile du réseau agrandi, période pendant laquelle la dynamique des approvisionnements pétroliers et des marchés de transport de pétrole vers la côte Ouest changera vraisemblablement. Ces cycles et changements auront une incidence sur les risques et les récompenses qui se présenteront à Trans Mountain. Par conséquent, l'approbation de la méthode de conception des droits proposée se traduira par une vaste gamme de rendements possibles pour Trans Mountain. À terme, le rendement du capital-actions que Trans Mountain réalisera à l'égard du réseau agrandi dépendra de la manière dont la société gérera les risques et les circonstances pendant la durée des contrats.

Trans Mountain n'a pas fourni de renseignements sur les coûts à l'appui de la méthode de conception des droits proposée, car cela n'était pas nécessaire. Il n'est ainsi pas requis que l'Office exprime son opinion quant à la probabilité que Trans Mountain puisse recouvrer les coûts engagés de manière prudente. Si Trans Mountain est prête à agrandir son réseau actuel en fonction de la méthode de conception des droits faisant l'objet de la demande, c'est certainement parce que la société estime qu'elle aura une possibilité raisonnable de recouvrer les coûts engagés de manière prudente, y compris le coût du capital, pendant la vie utile du réseau agrandi. Si Trans Mountain croit avoir une possibilité raisonnable de recouvrer le coût du capital grâce à la méthode de conception des droits proposée, l'Office juge que les exigences de la norme de rendement équitable sont respectées.

Lorsqu'elle prend sa décision d'investissement, la société peut fixer le taux de rendement interne dont elle a besoin au niveau qu'elle juge approprié. L'Office trouve que ce taux n'a pas de valeur informative et ne l'aide pas à déterminer si les droits sont justes et raisonnables dans les circonstances actuelles.

La preuve produite par Suncor au sujet des rendements sur le capital-actions attendus était fondée sur des hypothèses contestées et non pas sur des renseignements sur les coûts. En ce qui concerne l'instance aux présentes, l'Office ne peut pas se fier à une preuve hypothétique pour rendre sa décision, en raison du grand nombre de résultats possibles, qui dépendront de la concrétisation de différents risques à l'avenir. Cette preuve n'a pas convaincu l'Office que la méthode de conception des droits visée par la demande donnerait lieu à des droits qui ne sont pas justes et raisonnables ou que les rendements réalisés par Trans Mountain seraient excessifs par rapport aux risques auxquels celle-ci serait exposée. Par conséquent, l'Office n'a pas été convaincu par les observations de Suncor selon lesquelles il serait justifié en l'espèce de réduire le rendement du capital-actions.

D'après les conclusions formulées au chapitre 4 selon lesquelles Trans Mountain n'a pas exercé son pouvoir de marché et n'a pas abusé de sa position dominante potentielle dans le cours des négociations relatives aux droits, l'Office n'est pas préoccupé par la possibilité que le rendement du capital-actions éventuel soit trop élevé. Accéder à la demande de Suncor reviendrait à imposer une approche fondée sur le coût du service, du moins à l'égard de la première année d'exploitation du réseau agrandi. Le dossier de l'instance ne contient aucune preuve concluante relativement aux coûts pour mettre en œuvre une telle approche, ce qui ne serait d'ailleurs pas conforme à la nature des ententes négociées.

L'Office n'a pas été convaincu par l'argument de Suncor selon lequel l'élément variable des droits permet d'imputer à peu près tous les coûts aux expéditeurs. L'Office constate que bien que la clause 3.3 de l'annexe C de l'EEI et de l'AST pourrait être interprétée au sens large, Trans Mountain a limité son interprétation aux coûts attribuables à des changements sur le plan de l'exploitation qui ne sont présentement pas prévus par le transporteur ou qu'il ne serait pas raisonnable d'inclure dans le calcul des droits, y compris des droits découlant de changements apportés aux lois, règlements, ordonnances ou directives d'un gouvernement ou d'un organisme de réglementation (dont l'Office) et qui entraînent des modifications sur le plan de la sécurité, de l'intégrité, de la procédure ou des pratiques environnementales et du zonage de terres.

L'Office précise qu'un nombre limité d'autres coûts, indiqués à la clause 3.3, pourraient être imputés aux expéditeurs. L'Office est par ailleurs conscient que Trans Mountain est une grande société pipelinière de renom qui a eu recours à sa vaste expérience pour estimer les coûts à inclure dans l'élément fixe des droits. Il s'attend par conséquent à ce que Trans Mountain puise dans cette expérience pour établir l'estimation des coûts du certificat d'utilité publique de manière à réduire le plus possible les coûts imprévus qui font partie des catégories dont il est question un peu plus haut.

L'Office souligne que Trans Mountain a indiqué dans sa contre-preuve que les intervenants n'avaient pas suffisamment tenu compte du risque que les taux d'imposition changent pendant la durée des contrats. L'Office accepte la raison de Trans Mountain à ce sujet et juge ainsi que Trans Mountain devrait être exposée au risque que les taux d'imposition changent pendant la durée des contrats. Selon lui, la clause 3.3 ne devrait pas être interprétée comme une méthode fondée sur le coût du service.

En ce qui concerne les ajustements de l'élément variable des droits, l'Office s'attend à ce que Trans Mountain transmette à ses expéditeurs, preuves à l'appui, un état qui expose clairement les ajustements. L'Office constate que la disposition visant les ajustements de l'élément variable des droits dans le cas des coûts non contrôlables est similaire à certaines dispositions acceptées dans le cadre de négociations entreprises par d'autres transporteurs.

Trans Mountain a reconnu que les dépenses liées à l'intégrité pipelinière peuvent réduire le rendement du capital selon la méthode de conception des droits visée par la demande. La sécurité pipelinière revêt une importance capitale pour l'Office, qui prendra toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de la population canadienne et de l'environnement. L'Office exige des sociétés pipelinières qu'elles prévoient, préviennent, gèrent et atténuent les conditions potentiellement dangereuses associées à l'exploitation de leur pipeline. Il s'attend à ce que les sociétés réglementées investissent les ressources nécessaires pour assurer l'exploitation sécuritaire, la protection de l'environnement et l'entière conformité à la réglementation en tout temps. Il souligne par ailleurs l'engagement de Trans Mountain à continuer d'assurer l'intégrité et l'exploitation sécuritaire du pipeline si la méthode de conception des droits proposée est approuvée. Trans Mountain doit planifier et affecter suffisamment de ressources à ses engagements en matière de sécurité pipelinière dès maintenant et pendant l'exploitation de l'éventuel réseau agrandi.

L'Office relève l'affirmation de Trans Mountain voulant qu'il faille tenir compte des éléments de l'entente négociée dans leur ensemble et non pas isolément. Il est convaincu à sa satisfaction que Trans Mountain et les expéditeurs du service garanti sont arrivés à une entente globale qui a été conclue de gré à gré. Il n'est toutefois pas possible d'entraver l'exercice du mandat de l'Office de déterminer si les droits sont justes et raisonnables et n'entraînent pas de distinction injuste.

Dans le cas présent, puisque l'appel de soumissions a été jugé approprié et que Trans Mountain n'a pas eu recours à son pouvoir de marché pour abuser de sa position dominante éventuelle, l'Office conclut que les droits établis selon la méthode de conception proposée seront justes et raisonnables et qu'ils n'entraîneront pas de distinction injuste. Une fois arrivé à cette conclusion, l'Office a été convaincu à sa satisfaction de la pertinence des dispositions de

l'entente et du processus y ayant mené. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un facteur déterminant en soi, le fait que 13 parties importantes et expérimentées aient pris des engagements de transport totalisant 707 500 b/j à l'égard du réseau agrandi et que de ce nombre, 11 parties ne se soient pas opposées à la méthode de conception des droits a eu une certaine valeur probante pour l'Office.

Chapitre 6

Attribution de la capacité

Le paragraphe 71(1) de la Loi énonce le principe que les oléoducs du ressort de l'Office sont des pipelines de transport public. Ce paragraphe se lit ainsi :

> Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.

Les sociétés pipelinières ont de plus en plus recours aux contrats à long terme pour appuyer la construction de nouvelles installations. Dans de telles circonstances, la capacité du pipeline doit être répartie correctement entre les expéditeurs du service garanti et ceux du service non souscrit, afin de veiller à ce que la société pipelinière s'acquitte de ses obligations de transporteur public. L'Office a indiqué dans le passé que la détermination de la capacité à réserver aux volumes non souscrits était une question de jugement et que cette décision devait tenir compte des particularités de chaque situation. En l'espèce, à l'attribution entre la capacité souscrite et la capacité non souscrite s'ajoute l'attribution entre les livraisons au quai et les destinations terrestres. Le présent chapitre examine le caractère approprié de l'attribution de la capacité du réseau de Trans Mountain et des règles et règlements relatifs au réseau agrandi.

6.1 Position de Trans Mountain

Trans Mountain a indiqué qu'elle réserverait 80 % de la capacité nominale du réseau agrandi au service garanti et consacrerait les 20 % restants aux volumes mensuels non souscrits. Selon cette distribution, environ 712 000 b/j de la capacité iraient au premier et la tranche restante de 178 000 b/j, aux seconds. Trans Mountain a estimé que sa proposition de réserver 20 % de la capacité nominale du réseau agrandi aux volumes non souscrits, combinée à un appel de soumissions équitable, faisait en sorte qu'elle s'acquittait de son obligation de transporteur public contenue dans la Loi. Selon elle, cette attribution de la capacité maintiendrait un équilibre raisonnable entre la capacité disponible consacrée au service non souscrit et la nécessité de passer des contrats à long terme avec les expéditeurs pour gérer les risques liés à l'agrandissement et assurer la réalisation de celui-ci.

Trans Mountain a soutenu que la capacité réservée aux volumes non souscrits devrait être également distribuée entre les livraisons au quai et les destinations terrestres selon un partage de 20 % pour les premières et de 80 % pour les secondes. D'après Trans Mountain, ce mode d'attribution des volumes non souscrits tient compte des

limites matérielles du quai Westridge et des commandes d'expédition pour le service garanti provenant des expéditeurs au quai et ceux sur la terre ferme. Si la capacité de transport terrestre non souscrite était réduite par rapport à la situation actuelle advenant l'agrandissement du réseau, la capacité pipelinière globale accessible aux expéditeurs sur la terre ferme augmenterait selon Trans Mountain, aussi bien pour la capacité souscrite que non souscrite. Trans Mountain a aussi affirmé que la capacité non souscrite au quai pourrait être aiguillée vers des destinations terrestres.

Tableau 6-1 Attribution de la capacité pipelinière : réseau actuel et réseau agrandi proposé

	Réseau actuel			Réseau agrandi	
	b/j	%		b/j[1]	%[2]
Capacité souscrite au quai	54 000			588 000	
Destinations terrestres souscrites	0			119 500	
Total – Capacité souscrite	54 000	18		707 500	80
Capacité non souscrite au quai	25 000			36 500	
Destinations terrestres non souscrites	221 000			146 000	
Total – Capacité non souscrite	246 000	82		182 500	20
Total – Réseau	300 000	100		890 000	100

Trans Mountain a indiqué que les méthodes qu'utilisent ses expéditeurs pour gérer leurs commandes d'expédition n'étaient pas de son ressort, outre le fait qu'elle peut exiger une vérification de l'approvisionnement et de la capacité à accepter les livraisons provenant du pipeline. Elle a affirmé qu'au cours des douze derniers mois, les commandes d'expédition vers les raffineries en aval, y compris celle de Burnaby et celles raccordées au pipeline Puget Sound, avaient comblé, en moyenne, 85 % de la capacité de raffinage totale de ces installations.

[1] La capacité souscrite indiquée dans cette colonne et les volumes non souscrits qui en découlent prennent en compte les contrats réels passés avec Trans Mountain. Elle ne traduit pas les volumes selon le partage consacrant 80 % de la capacité nominale totale au service garanti. Si cela avait été le cas, les volumes souscrits auraient totalisé 712 000 b/j et les volumes non souscrits, 178 000 b/j.

[2] Les pourcentages indiqués dans cette colonne tiennent compte de l'attribution proposée de la capacité, mais pas des contrats signés.

Trans Mountain a fait valoir qu'en général, les sociétés pipelinières ont fait face aux situations concernant les commandes des expéditeurs par diverses mesures, dont celles-ci :

- l'établissement d'un volume maximal pour les commandes d'expédition;
- l'établissement de plafonds de vérification;
- l'attribution de la capacité en fonction de l'utilisation passée du pipeline;
- l'accroissement de la capacité au moyen d'agents réducteurs de frottement;
- l'imposition de limites en ce qui a trait aux caractéristiques des produits.

6.2 Position des intervenants

Chevron
Chevron a demandé à l'Office qu'au moins 20 % de la capacité réelle, plutôt que nominale, soient consacrés aux volumes non souscrits, afin qu'en cas de problèmes sur le réseau de Trans Mountain, les expéditeurs du service garanti et ceux du service non souscrit ressentent également les effets.

Chevron a aussi demandé à l'Office que la répartition des livraisons de pétrole brut léger et de pétrole brut lourd soit faite de manière que ce dernier ne réduise pas la capacité disponible pour le transport des volumes de pétrole brut léger. Selon Chevron, Trans Mountain a maintenu que les commandes d'expédition seraient partagées de la sorte, mais le Tarif visé par la demande ne traduit pas cette intention. Cette précision est importante, selon Chevron, puisque sa raffinerie de Burnaby est configurée pour traiter du pétrole brut non corrosif.

Chevron doute que la capacité offerte aux expéditeurs du service non souscrit soit suffisante. Plus précisément, Chevron fait remarquer que la capacité de raffinage actuelle raccordée au réseau de Trans Mountain est de 600 000 b/j et que, si certains raffineurs ont conclu des ententes de service garanti, on ignore le nombre de raffineurs concernés, ce qui crée de l'incertitude quant à la concurrence à venir pour la capacité non souscrite. Chevron a aussi fait valoir que parce que Trans Mountain n'a pas fait de prévisions pour les niveaux de répartition mensuels et la demande de capacité non souscrite, les expéditeurs et l'Office n'ont aucune donnée permettant de savoir si la capacité non souscrite est suffisante.

6.2.1 Réponse de Trans Mountain

Dans sa réponse à l'argumentation de Chevron, Trans Mountain a indiqué qu'il était à son avantage de maximiser la capacité de son réseau. Selon Trans Mountain, les règles et règlements sont établis pour gérer les attributions de la capacité sur le réseau tout en s'assurant que cette capacité est maximisée même en période de contrainte.

Trans Mountain a aussi précisé que la clause 14.2 *b)* des règles et règlements établissait que les expéditeurs du service garanti et ceux du service non souscrit partageraient les effets éventuels sur la capacité d'un problème lié au réseau en cas de « force majeure ».

Elle a ajouté que la capacité du réseau pipelinier serait répartie de façon globale et qu'en cas de souscription excédentaire sur le pipeline de 36 pouces et d'utilisation à la pleine capacité ou presque du pipeline de 24 pouces, le pétrole brut lourd serait davantage touché que le pétrole brut léger.

Selon Trans Mountain, réserver 20 % de la capacité réelle du pipeline et modifier parallèlement les règles et règlements pour réserver une canalisation au pétrole léger et l'autre au pétrole brut, même en période de répartition, amoindrirait la valeur des engagements de service garanti à long terme. Ainsi, selon Trans Mountain, les demandes de Chevron concernant la répartition de la capacité pipelinière modifieraient fondamentalement les droits négociés avec les expéditeurs du service garanti.

Opinion de l'Office

L'Office juge satisfaisante l'attribution proposée de la capacité entre le service garanti et le service non souscrit et fait remarquer qu'aucune partie à l'instance ne s'est opposée à cette attribution. L'attribution de 20 % de la capacité pipelinière au service non souscrit devrait fournir aux expéditeurs une capacité mensuelle suffisante et permettre à Trans Mountain de garantir des volumes à long terme suffisants pour susciter les investissements nécessaires pour l'agrandissement. L'Office juge aussi satisfaisante l'attribution proposée de la capacité non souscrite entre les livraisons au quai et les destinations terrestres. L'Office remarque que les règles et règlements offrent aux expéditeurs, selon les circonstances, diverses façons de réaménager leurs commandes d'expédition pour atténuer les effets d'une capacité limitée.

À la lumière des constatations ci-dessus, et étant donné que l'Office a établi au chapitre 2 que l'appel de soumissions était acceptable, l'Office estime que Trans Mountain s'acquittera de ses obligations de transporteur public si l'attribution de la capacité pipelinière est conforme à la proposition visant le réseau agrandi.

L'Office n'a pas été convaincu par l'argument de Chevron selon lequel la tranche de 20 % de la capacité non souscrite devrait être calculée sur la capacité réelle plutôt que la capacité nominale du pipeline. Selon l'Office, la clause 14.2 *b*) des règles et règlements dissipe les inquiétudes voulant que les expéditeurs du service non souscrit assument plus que leur part des répercussions consécutives à une réduction de la capacité réelle du pipeline. L'Office estime qu'il est acceptable que le pourcentage de la capacité non souscrite soit établi sur la capacité nominale du pipeline.

En ce qui a trait à la répartition entre le pétrole brut lourd et le pétrole brut léger soulevée par Chevron, l'Office remarque que les documents fournis par Trans Mountain précisaient que le réseau agrandi sera envisagé dans son ensemble et que le pétrole brut lourd serait davantage touché dans la répartition que le pétrole brut léger si le pipeline de 36 pouces fait face à une

souscription excédentaire alors que celui de 24 pouces est utilisé à sa pleine capacité ou presque. L'Office note aussi que Trans Mountain a mentionné dans ses documents que les règles et règlements sont conçus pour maximiser la capacité pipelinière en période de capacité limitée. Selon lui, la méthode retenue par Trans Mountain suffit pour éviter que des commandes d'expédition de pétrole brut lourd non souscrites déplacent systématiquement des commandes d'expédition de pétrole brut léger non souscrites. Pour ces motifs, l'Office n'exigera pas que les règles et règlements soient modifiés comme le demande Chevron.

En se fondant sur les opinions exprimées dans le présent chapitre, l'Office approuve les règles et règlements devant régir le réseau agrandi, comme ils ont été proposés par Trans Mountain.

L'Office constate que les commandes d'expédition actuelles sur le réseau de Trans Mountain surpassent nettement la capacité des pipelines fournissant la charge d'alimentation aux raffineries en aval, en particulier celle du pipeline Puget Sound. L'Office remarque également que les comportements en ce qui concerne les commandes d'expédition sont liés à la concurrence qui s'exerce entre les expéditeurs en quête de la capacité restreinte. La preuve au dossier de la présente instance concernant de possibles commandes exagérées sur le réseau de Trans Mountain est insuffisante, et aucune partie n'a soulevé cette question.

Chapitre 7

Exemptions

Les sociétés pipelinières relevant de la compétence de l'Office sont réparties en deux groupes aux fins de la réglementation financière. Les sociétés du groupe 1 sont habituellement celles ayant des réseaux pipeliniers étendus, alors que les activités des sociétés du groupe 2 sont plus modestes. Trans Mountain est considérée comme une société du groupe 1.

Aux termes du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits*, les sociétés soumises à la réglementation de l'Office doivent soumettre, tous les trimestres, des rapports de surveillance révélant le rendement financier de la société. L'Office a exempté les sociétés du groupe 2 des exigences de ce règlement.

Le paragraphe 5(1) du RNCO se lit comme suit :

> Les compagnies du groupe 1 doivent :
> *a)* tenir des livres comptables distincts au Canada d'une façon compatible avec les principes comptables généralement reconnus;
> *b)* sauf autorisation ou directive contraire de l'Office, tenir les comptes de la façon prévue dans le présent règlement;
> *c)* tenir un système comptable conforme au présent règlement.

Le présent chapitre traite des diverses exemptions demandées par Trans Mountain.

7.1 Position de Trans Mountain

Trans Mountain a demandé à être soustraite aux exigences de dépôt du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et de la rubrique BB du *Guide de dépôt* intitulée « Rapports de surveillance financière », ainsi qu'à celle de tenir les livres comptables exigés des sociétés du groupe 1 dans le RNCO.

Trans Mountain a fait valoir que l'exemption de tenir les livres comptables exigés des sociétés du groupe 1 dans le RNCO est justifiée, puisque les droits sur le réseau agrandi ne seraient pas établis sur le coût du service et que l'élément fixe des droits, aussi bien pour les expéditeurs du service garanti que ceux du service non souscrit, serait déterminé pour 20 ans. Trans Mountain a étudié les exigences financières des sociétés pipelinières du groupe 2 et estime que sa situation est très semblable à celle de ces sociétés. Elle propose donc de produire les renseignements financiers exigés au paragraphe 5(2)[2] du RNCO.

[2] 5(2) Les compagnies du groupe 2 : *a*) doivent tenir des livres comptables distincts au Canada d'une façon compatible avec les principes comptables généralement reconnus pendant une période se terminant un an après que l'Office a accordé l'autorisation d'abandonner l'exploitation de l'oléoduc; *b*) doivent déposer auprès de l'Office un jeu d'états financiers vérifiés dans les 120 jours qui suivent la fin de chaque exercice financier de la

Trans Mountain a indiqué qu'elle déposerait les états financiers vérifiés de Trans Mountain Pipeline L.P., le partenariat qui détient les actifs du réseau pipelinier de Trans Mountain, et a précisé que les actifs réglementés du réseau pipelinier de Trans Mountain représentaient plus de 95 % des actifs du partenariat. Trans Mountain a demandé que l'exemption soit conditionnelle à l'approbation des installations de l'agrandissement du réseau aux termes de la partie III de la Loi et qu'elle prenne effet au moment de la mise en service du réseau agrandi.

Trans Mountain a déclaré être disposée à soumettre un rapport annuel présentant les résultats du partage des recettes pour la capacité non souscrite qui contiendrait les renseignements qui suivent :

i) les volumes non souscrits excédant 85 % de la capacité disponible pour chaque mois;
ii) les recettes provenant de l'élément fixe des droits pour les volumes indiqués au point i);
iii) le montant des recettes partagées avec les expéditeurs;
iv) l'incidence du partage des recettes indiqués au point iii) sur l'élément variable des droits.

Trans Mountain a précisé qu'à l'échéance des AST, elle sera exposée au risque associé aux coûts en capital non amortis de l'agrandissement. Elle a aussi allégué qu'il lui était impossible de savoir quel serait le cadre réglementaire à ce moment. Elle a donc proposé de tenir des livres qui sont conformes aux normes énoncées dans la réglementation. Trans Mountain a indiqué qu'elle informerait l'Office de tous les changements apportés à ses taux d'amortissement, et qu'il devrait approuver ces changements. Donc, si Trans Mountain souhaite de nouveau être soumise à la réglementation basée sur le coût de service après 20 ans, il existera des registres pour permettre de tels calculs.

Trans Mountain est disposée à fournir les renseignements suivants :

- la valeur brute des installations en service;
- le total des éléments d'actif ajoutés;
- le total des éléments d'actif réformés;
- la charge d'amortissement annuelle;
- la valeur nette des installations en service;
- le débit annuel des volumes souscrits et non souscrits.

7.2 Position des intervenants

ACPP

L'ACPP a déclaré que l'exigence de dépôt de renseignements financiers existait pour des raisons de transparence des grandes sociétés pipelinières réglementées. Elle a estimé qu'il

---

compagnie; *c*) doivent se conformer aux dispositions des paragraphes 6(1), (7), (8) et (9); *d*) sont exemptées de l'observation du présent règlement sauf en ce qui concerne les alinéas *a*) à *c*).

était nécessaire, aux fins de la transparence, que certains renseignements sur les coûts soient dévoilés tous les ans au moins, même si la tarification d'un pipeline repose sur des contrats fermes signés dans le cadre d'une approche basée sur des droits négociés ou s'il est exploité en vertu d'une entente incitative négociée, sans égard à la durée du contrat.

L'ACPP ne s'est pas prononcée sur les renseignements précis que Trans Mountain devrait produire, mais elle a indiqué que certaines informations – taux de base, valeur brute et valeur nette des installations, installations réformées et ajoutées – étaient incontournables. Les renseignements sur les droits fournis annuellement par les sociétés pipelinières réglementées procurent l'assurance que le modèle tarifaire fonctionne comme prévu. L'ACPP a mentionné que l'Office demeurait l'autorité compétente en matière de droits et qu'il pouvait les soumettre à son examen, ce qui rend de tels renseignements annuels d'autant plus utiles. L'ACPP a également soutenu que les ententes sur les droits prennent toujours fin, et que le dépôt annuel d'informations raisonnables assurait une reddition de comptes le jour où la pipelinière décide de revenir à un mode plus traditionnel de réglementation des droits.

Chevron
Chevron a maintenu que Trans Mountain ne devrait pas être soustraite à l'exigence de dépôt comme elle l'a demandé, parce que la manière dont les droits ont été fixés laissait à désirer sur le plan de la transparence. Selon Chevron, la transparence est indispensable pour savoir ce qui ressort des risques et connaître les rendements de Trans Mountain, ainsi que pour empêcher la création d'un vide informationnel à l'échéance inévitable de la méthode de conception des droits.

7.2.1 Autres positions

Ecojustice
Dans une lettre de commentaires, Ecojustice a exprimé des préoccupations à l'égard de l'accès à l'information sur les volumes et les produits expédiés par l'entremise du pipeline. Ecojustice a également soulevé la question de savoir si l'exemption pourrait miner la surveillance de l'Office et nuire à l'intérêt public.

Opinion de l'Office

Exemption du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et des exigences de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de l'Office
L'Office remarque que la méthode de conception des droits négociés ne repose pas sur le coût du service. Par conséquent, certains renseignements exigés dans la rubrique BB du *Guide de dépôt* ne sont pas pertinents dans le cas du réseau agrandi.

L'Office soustrait Trans Mountain aux exigences de dépôt du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de l'Office pour toute la durée du contrat, incluant tout renouvellement autorisé en vertu de l'AST.

L'Office estime que l'existence de renseignements fiables et transparents sur le débit et certaines recettes contribue à rendre le marché efficace et à assurer son bon fonctionnement. Il concourt avec l'ACPP quant à la nécessité d'exiger un degré raisonnable de transparence à l'égard des renseignements portant sur les coûts de base, au moins annuellement, quelle que soit la méthode de conception des droits employée. De plus, l'AST et l'EEI arriveront à échéance un jour, et le dépôt annuel de renseignements sur la base tarifaire peut procurer une forme de reddition de comptes si la pipelinière demande éventuellement à être soumise à un mode différent de réglementation des droits. Compte tenu de ce qui précède, l'Office ordonne à Trans Mountain de déposer les renseignements indiqués dans l'ordonnance sur les droits ci-jointe.

L'Office attend de Trans Mountain qu'elle lui fournisse et qu'elle fournisse à ses parties prenantes des renseignements suffisamment détaillés sur les méthodes et les hypothèses employées pour conserver et transmettre les renseignements demandés dans l'ordonnance sur les droits.

Trans Mountain a déclaré que les éléments d'actif réglementés de son réseau constituaient l'essentiel des actifs présentés dans les états financiers vérifiés de Trans Mountain Pipeline L.P., document que Trans Mountain propose de fournir à l'Office. Si, à un moment quelconque, les éléments d'actif réglementés du réseau agrandi représentent moins de 90 % des actifs du partenariat, l'Office donne instruction à Trans Mountain de l'en informer par écrit.

Demande visant à être soustraite à l'application du RNCO

L'Office n'est pas convaincu que Trans Mountain a fourni une preuve suffisante pour justifier qu'elle soit soustraite à l'exigence de tenir des livres comptables compatibles avec les dispositions du RNCO visant les sociétés du groupe 1. Trans Mountain appartient à ce groupe et possède un réseau étendu, capable de transporter d'énormes quantités de pétrole, avec le concours d'expéditeurs indépendants. Si l'agrandissement se réalise un jour, les répercussions de ces éléments seront vraisemblablement encore plus marquées. Quelle que soit la méthode de conception des droits, l'Office estime que la situation de Trans Mountain ne serait jamais comparable à celle d'une société du groupe 2. L'Office n'est pas convaincu non plus de l'existence d'une corrélation suffisante entre la méthode de conception des droits et la tenue de livres comptables pour accorder à Trans Mountain les exemptions qu'elle a demandées à l'égard des exigences du RNCO. Par conséquent, l'Office rejette la demande de Trans Mountain visant à être soustraite aux dispositions du RNCO.

Dans la présente instance, Trans Mountain a soutenu que, conformément aux droits négociés, il n'y a aucune base tarifaire réglementaire sur laquelle elle peut générer un rendement soumis à la réglementation ou

pour laquelle elle peut chercher à recouvrer des coûts futurs.
Trans Mountain a fait valoir qu'elle serait exposée à un risque de ne pas recouvrer le capital investi à l'échéance des contrats proposés. L'Office est d'avis que cette exposition au risque est intrinsèque aux droits négociés, pour lesquels la société pipelinière et les expéditeurs conviennent de droits qui ne tiennent pas compte des coûts véritables de construction et d'exploitation du pipeline. Partant du principe que ces prémisses sont des conséquences raisonnables des droits négociés, l'Office n'est pas convaincu qu'il serait acceptable de superviser ou d'approuver des taux d'amortissement pour le réseau agrandi. Pour ces motifs, l'Office accorde des exemptions précises aux dispositions du RNCO relatives à son approbation de l'amortissement, exemptions qui sont énoncées dans l'ordonnance ci-jointe.

L'Office estime qu'il incombe à Trans Mountain d'amortir ses actifs pendant la durée des contrats signés de manière à atténuer le risque lié au capital non recouvré à l'échéance des contrats proposés. Par ailleurs, les taux d'amortissement employés par Trans Mountain n'influeront pas sur les droits prélevés pendant que les contrats sont en vigueur. Pour cette raison, l'Office n'approuvera pas les taux d'amortissement du réseau agrandi pendant la durée des contrats.

Annexe I

Ordonnance sur les droits TO-004-2013

ORDONNANCE TO-004-2013

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande présentée le 29 juin 2012, et modifiée par la suite, que Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) a déposée auprès de l'Office national de l'énergie (Office) sous le numéro de dossier OF-Tolls-Group1-T260-2012-06 01, en vue de faire approuver, aux termes de la partie IV de la Loi, la méthode de conception des droits devant être utilisée pour le réseau pipelinier agrandi de Trans Mountain, si un tel agrandissement est réalisé;

RELATIVEMENT À l'ordonnance d'audience RH-001-2012;

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 12, 13, 14, 15, 19, 20 et 21 février 2013;

DEVANT l'Office, le 23 avril 2013.

ATTENDU QUE Trans Mountain a déposé une demande en date du 29 juin 2012, révisée le 3 juillet 2012 et le 10 janvier 2013, aux termes de la partie IV de la Loi sollicitant une ordonnance approuvant la méthode de conception des droits devant être utilisée pour le réseau pipelinier agrandi de Trans Mountain (réseau agrandi), si un tel agrandissement est approuvé (demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi);

ATTENDU QUE, le 25 septembre 2012, l'Office a délivré l'ordonnance d'audience RH-001-2012;

ATTENDU QU'une audience publique orale a eu lieu, au cours de laquelle l'Office a pris connaissance de la preuve et des arguments présentés par Trans Mountain et tous les intervenants;

ATTENDU QUE l'Office a tenu compte des lettres de commentaires qu'il a reçues;

ATTENDU QUE les décisions de l'Office relativement à la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi sont contenues dans ses Motifs de décision RH-001-2012 datés de mai 2013 et dans son ordonnance sur les droits;

ATTENDU QUE l'Office a pris acte de l'engagement de Trans Mountain à assurer, de façon continue, la sécurité, l'entretien et l'intégrité de son pipeline;

IL EST ORDONNÉ QUE, conformément à la partie IV de la Loi :

1. La méthode de calcul des droits faisant l'objet de la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi soit approuvée.

2. L'instauration du service de transport garanti pour un maximum de 80 % de la capacité nominale du réseau agrandi devant être fourni conformément à la méthode de conception des droits décrite dans la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi, y compris les conditions contenues dans l'entente étayant les installations, dans l'accord de service de transport (AST) et dans les règles et règlements, soit approuvée.

3. La réservation d'au moins 20 % de la capacité nominale du réseau agrandi aux volumes non souscrits et l'instauration du service de transport non souscrit devant être fourni conformément à la méthode de conception des droits décrite dans la demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi et dans les règles et règlements soit approuvée.

4. Trans Mountain soit soustraite aux exigences de dépôt du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de l'Office pour toute la durée du contrat, incluant tout renouvellement autorisé en vertu de l'AST. Instruction est toutefois donnée à Trans Mountain de fournir chaque année les renseignements suivants :

1. Renseignements sur le partage des recettes

    1.1. Volumes non souscrits excédant 85 % de la capacité disponible, ventilés par mois
    1.2. Recettes annuelles provenant de l'élément fixe des droits liés aux volumes indiqués au point 1.1
    1.3. Recettes annuelles partagées avec les expéditeurs
    1.4. Incidence du partage des recettes indiquées au point 1.3 sur l'élément variable des droits

2. Renseignements sur la base tarifaire

    2.1. Valeur brute des installations en service
    2.2. Total des installations ajoutées durant l'année
    2.3. Total des installations réformées durant l'année
    2.4. Charge d'amortissement annuelle
    2.5. Valeur nette des installations en service
    2.6. Taux d'amortissement

3. Un jeu d'états financiers vérifiés

Trans Mountain est tenue de déclarer les renseignements suivants sur le débit tous les trimestres :

4. Débit réel indiquant les volumes souscrits et non souscrits et le type de produit, ventilé par mois

5. Trans Mountain doit tenir ses livres comptables d'une manière compatible avec le paragraphe 5(1) du *Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs* (RNCO) pour les sociétés du groupe 1.

6. Trans Mountain est exemptée de demander des autorisations de l'Office en ce qui concerne l'amortissement, conformément à ce qui est prévu aux paragraphes 50(2), 52(2)(b), 53(3), 54(5), 55(1), 56(2) et 57(3) du RNCO.

7. Trans Mountain doit respecter tous les engagements qu'elle a pris dans sa demande présentée aux termes de la partie IV de la Loi et dans ses documents connexes.

IL EST EN OUTRE ORDONNÉ QUE, conformément à l'article 19 de la Loi, la présente ordonnance sur les droits et l'exemption précisée soient conditionnelles à l'approbation des installations du réseau agrandi aux termes de la partie III de la Loi et qu'elles prennent effet à la mise en service du réseau agrandi, le cas échéant.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Sheri Young
Secrétaire de l'Office

Annexe II

Liste des questions de l'instance RH-001-2012

L'Office national de l'énergie (Office) a relevé les questions suivantes aux fins de discussion concernant la présente instance[3] :

1. Le caractère approprié de la méthode de conception des droits proposée pour le service de transport garanti et non souscrit si la capacité nominale du réseau pipelinier de Trans Mountain est augmentée à environ 750 000 barils par jour lors d'un agrandissement éventuel projeté;

2. Le caractère approprié des modalités et conditions visées par la demande, énoncées dans l'entente étayant les installations, dans sa version modifiée, et dans l'accord de service de transport;

3. Le caractère approprié de la répartition de la capacité proposée sur le réseau pipelinier de Trans Mountain, soit 80 % pour le service de transport garanti et 20 % pour le service de transport non souscrit, advenant l'agrandissement futur projeté du réseau pipelinier de Trans Mountain;

4. Le caractère approprié des règles et règlements régissant le transport de pétrole sur le réseau pipelinier de Trans Mountain, advenant l'agrandissement futur projeté du réseau pipelinier de Trans Mountain;

5. Le caractère approprié du processus d'appel de soumissions;

6. Le caractère approprié et la façon pour l'Office d'exiger de Trans Mountain qu'elle offre le service de transport garanti à tous les expéditeurs éventuels, le cas échéant, si la capacité des parties à obtenir un service de transport garanti est touchée par la décision de l'Office du 17 août 2012 afférente à la demande présentée par Produits Suncor Énergie S.E.N.C. le 11 mai 2012;

7. Le caractère approprié de soustraire Trans Mountain aux exigences de dépôt du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits* et de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de l'Office, ainsi qu'à certaines dispositions du *Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs*.

---

[3] Comme elle a été établie dans l'annexe I de l'ordonnance d'audience RH-001-2012 délivrée le 25 septembre 2012.